

## Tilburg University

### Tirannie in de jeugdzorg

Clarijs, M.A.J.

*Publication date:*  
2013

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Clarijs, M. A. J. (2013). *Tirannie in de jeugdzorg: Een onderzoek naar de mogelijkheid van beleidsveranderingen*. SWP.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Tirannie in de jeugdzorg



# Tirannie in de jeugdzorg

Een onderzoek naar de mogelijkheden  
van beleidsveranderingen

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor  
aan Tilburg University,  
op gezag van de rector magnificus,  
prof.dr. Ph. Eijlander,  
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een  
door het college voor promoties aangewezen commissie  
in de aula van de Universiteit

op maandag 25 november 2013 om 14.15 uur

door

Marinus Antonius Jacobus Clarijs  
geboren op 21 september 1952 te Zevenbergen.

Promotores: Prof. Dr. A. de Ruijter  
Prof. Dr. P. Verweel

Overige leden van de promotiecommissie

Dr. A. van Dijk  
Prof. Dr. Ph. A. Idenburg  
Prof. Dr. R. Pinxten  
Prof. Dr. Mr. L. Witvliet

Opgedragen aan alle kinderen  
die niet met jeugdzorg in  
aanraking hadden hoeven komen

Er is maar één oirbaar gevecht,  
en dat is tegen de bierkaai.

*Jan Greshoff*



# Inhoud

---

<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>1 Jeugd(zorg)beleid in discussie</b>	<b>13</b>
1.1 Inleiding	13
1.2 Onderzoeksvragen: het wat	19
1.3 Relevantie: het waarom	23
1.4 Conceptueel raamwerk en het methodologisch kader: het hoe	24
1.5 Operationalisatie	27
1.6 De omsingeling voltooid	32
1.7 Leeswijzer: het waar	32
<b>2 De driehoek van de samenleving</b>	<b>35</b>
2.1 Inleiding	35
2.2 Positioneringsdriehoek	35
2.3 De hoek van de overheid	39
2.3.1 Inleiding	39
2.3.2 Zich ontwikkelende rollen van de overheid	39
2.3.3 De verzorgingsstaat en de kritiek	41
2.3.4 De volgende stap: de participatiesamenleving	43
2.3.5 De besturing bij de overheid: New Public Management	44
2.3.5.1 Inhoud	44
2.3.5.2 Bezwaren	45
2.3.6 Een andere kijk op overheidsbeleid	48
2.3.7 Conclusies	52
2.4 De hoek van de markt	53
2.4.1 Inleiding	53
2.4.2 Introductie van de markt	53
2.4.3 Pleidooi voor de markt	55
2.4.4 Relativering en kritiek ten aanzien van marktwerking	56
2.4.4.1 Meer bureaucratie	57
2.4.4.2 Meer kosten	58
2.4.4.3 Positie klant	58
2.4.4.4 Inperkingen	60
2.4.4.5 Afperkingen	60
2.4.4.6 Maatschappelijke gevolgen	61
2.4.5 Conclusies	62



2.5	De hoek van de burger	64
2.5.1	Inleiding	64
2.5.2	Participatie	66
2.5.2.1	Inleiding	66
2.5.2.2	Praktijk	66
2.5.2.3	De participatieladder	68
2.5.2.4	De specifieke rol van ambtenaren	69
2.5.2.5	Participatievormen in Nederland	71
	<i>a. Cocreatie</i>	71
	<i>b. Interactieve beleidsvorming</i>	71
	<i>c. Frontlijnsturing</i>	73
	<i>d. Presentiebenadering</i>	74
2.5.2.6	Zelfbeheer en bestuursstijl	74
2.5.3	Conclusie	76
<b>3</b>	<b>Twee bestuurskundige begrippen: hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid</b>	<b>81</b>
3.1	Inleiding	81
3.2	Hybriditeit	81
3.3	(Neo-)Institutionalisme	90
3.4	Padafhankelijkheid	94
3.5	Conclusies	97
<b>4</b>	<b>Jeugd(zorg)beleid in Nederland</b>	<b>101</b>
4.1	Inleiding	101
4.2	Verleden jeugd(zorg)beleid	101
4.3	Wetten	110
4.3.1	Wet op de jeugdhulpverlening	110
4.3.2	Wet op de jeugdzorg	111
4.4	Kenmerken van de jeugdzorg	113
4.4.1	Inleiding	113
4.4.2	Achter in het jeugdstelsel	113
4.4.3	Eenzelvigheid van de sector	113
4.4.4	Korte-termijnpolitiek	114
4.4.5	Probleemoriëntatie	115
4.4.6	De groei van de jeugdzorg	119
4.4.7	Innovatie	124
4.5	Buitenlandse experts over de Nederlandse jeugdzorg	128
4.6	Conclusies	131

<b>5</b>	<b>De jeugdzorg in bestuurskundige analyse</b>	<b>135</b>
5.1	Inleiding	135
5.2	Hybriditeit in aansturing, financiering en verantwoording	136
5.2.1	Inleiding	136
5.2.2	Verantwoording in de jeugdzorg	139
5.2.3	Soorten verantwoording	140
5.2.4	Kritiek op verantwoording	145
5.2.5	De maatschappelijke onderneming	149
5.3	Institutionele padafhankelijkheid	152
5.3.1	Inleiding	152
5.3.2	Commissies	153
5.3.3	Conclusies	173
5.4	Effectiviteit van de jeugdzorg	179
5.4.1	Inleiding	179
5.4.2	Evidence based	182
5.4.3	Discussie	184
5.4.4	Conclusies	187
5.5	Conclusies	188
<b>6</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>195</b>
6.1	Inleiding	195
6.2	Samenvatting	195
6.3	Conclusies	200
6.3.1	Vraag 1	200
6.3.2	Vraag 2	205
6.3.3	Vraag 3	207
6.3.4	Vraag 4	208
6.3.5	Vraag 5	212
6.3.6	Brede vraag	213
<b>7</b>	<b>De betere toekomst</b>	<b>217</b>
7.1	Inleiding	217
7.2	Beleidsaanbeveling 1: aandacht voor het derde milieu. NFE in Rusland	219
7.3	Beleidsaanbeveling 2. Burgers aan het stuur. RBA in de Verenigde Staten	228
7.4	Overwegingen bij de toekomst van het jeugd(zorg)beleid	241

<b>Dankwoord</b>	<b>257</b>
<b>Noten</b>	<b>261</b>
<b>Referenties</b>	<b>421</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>495</b>
<b>Summary</b>	<b>519</b>
<b>Резюме</b>	<b>541</b>
<b>Curriculum Vitae</b>	<b>569</b>
<b>CV</b>	<b>571</b>
<b>Об авторе</b>	<b>573</b>

# Inleiding

---

Wanneer Van Yperen (2013) recentelijk in zijn inaugurele rede stelt dat bij gelijkblijvende groei over tien jaar één op de drie kinderen in Nederland met jeugdzorg te maken heeft, wordt het de hoogste tijd dat deze sector – in 2008 door de toenmalige Amsterdamse wethouder Asher<sup>1</sup> nog getypeerd met de woorden ‘we hebben zelf een monster gecreëerd waar we geen vat meer op hebben’ (Salm, 2008) – aan een analyse wordt onderworpen. Dat gebeurt in dit onderzoek. In vier hoofdstukken wordt het Nederlandse beleid voor de meest kwetsbare kinderen beschreven en geanalyseerd. Daarna volgen de conclusies, waarna tot slot enkele verbetervoorstellen en een blik op de toekomst worden gepresenteerd.

Mogelijk heeft niet elke lezer de tijd en inzet alle pagina’s tot zich te nemen. De lezer die minder geïnteresseerd is in de opzet en vormgeving van het onderzoek kan hoofdstuk 1 om die reden overslaan. Degene die minder gefascineerd is door de wijze waarop beleid tot stand komt in de publieke dienstverlening c.q. de jeugdzorg kan voor hoofdstuk 2 bedanken. In hoofdstuk 3 introduceer ik twee bestuurskundige begrippen die ten grondslag liggen aan de latere analyse van het jeugd(zorg)beleid.

De jeugdzorgliefhebber kan zijn hart ophalen in hoofdstuk 4, waar de aanloop beschreven wordt naar het huidige stelsel. In hoofdstuk 5 worden de twee begrippen uit hoofdstuk 3 geplaatst op belangrijke kernprocessen uit hoofdstuk 4; daar wordt beleid van de jeugdzorgsector geanalyseerd.

De lezer met nog minder tijd kan direct door naar hoofdstuk 6. Hier worden de conclusies gepresenteerd. Voor de constructief geïnteresseerde (‘o ja, en wat nu?’) volgen in hoofdstuk 7 twee beleidsvoorstellen die niet gevoelig zijn voor de eerder geconstateerde problemen van de jeugdsector; ik blik in dat laatste hoofdstuk tevens vooruit.

Degene die een mening wil hebben over dit onderzoek is genooddaakt de gehele tekst inclusief noten te lezen.<sup>2</sup>

Silver (2012) publiceerde een notabel boek over *the art and science of prediction*. Hij voert Tetlock op die twee typen voorspellers onderscheidt, de *foxes* en de *hedgehogs*.<sup>3</sup> Hoewel de egel (*they know one big thing*) saillante kenmerken heeft zoals *ideological* en *confident*, mag ik mezelf met de omschrijvingen van Silver tot de vossen (*they know many little things*) rekenen.

Nu blijkt het vos-type een betere voorspeller. *'Foxes happen to make much better predictions. They are quicker to recognize how noisy the data can be, and they are less inclined to chase false signals. They know more about what they don't know.'*

Silver meldt dat een *fox-like attitude* vooral belangrijk is als het gaat om het voorspellen van beleid. Dat is voor een belangrijk deel een gevolg van het feit dat *'foxes may have emphatic convictions about the way the world ought to be. But they can usually separate that from their analysis of the way that the world actually is and how it is likely to be in the near future. Hedgehogs, by contrast, have more trouble distinguishing their rooting interest from their analysis. Instead they create a blurry fusion between facts and values all lumped together. They take a prejudicial view toward the evidence, seeing what they want to see and not what is really there'* (pag. 57). Ideologen gedragen zich als egels (pag. 450).<sup>4</sup>

Ik kan dus niet alleen iets over het verleden zeggen, maar mag ook hierdoor gelegitimeerd naar de toekomst kijken. Dat is een geluk, want ideeën zijn vaak een tussenstation op weg naar een handeling (Blackburn, 2008:8).

De Tocqueville zei in 1848, toen de revolutie reeds op de voordeur bonste: *'Gentlemen, my profound conviction is that we are lulling ourselves to sleep over an active volcano'* (Kruiter, 2010:46). Gezien de eerste constatering uit de eerste zin in deze Inleiding zie ik verbanden met de huidige situatie in jeugdland.

De Commissie Zorg om Jeugd (2009:15) stelt: *'De ingewikkelde wereld van jeugdzorgland is geen natuurverschijnsel, we hebben haar zo gemaakt.'* Dat geeft hoop dat we de jeugdzorg kunnen veranderen. Misschien moeten we die revolutie voor de kinderen *qui sont frappés par le malheur* (Deleeck, 2008:24) zelf maken voor zij uitbreekt, zoals Hans van Mierlo ooit – weliswaar in een ander verband – voorstelde.<sup>5</sup> Dit onderzoek levert er in ieder geval beargumenteerd barricademateriaal voor aan.

René Clarijs  
Hilvarenbeek, september 2013

# 1 Jeugd(zorg)beleid in discussie

---

## 1.1 Inleiding

‘Het zal best, maar het kan beter’, zo luidt de epigraaf van Wim T. Schippers in een baluster op de eerste verdieping van het Goossens-gebouw van Tilburg University. Deze curieuze uitspraak waarbij een overtreffende trap semantisch wordt overschaduwd door een vergrotende zou als motivatie kunnen gelden voor dit onderzoek over het Nederlandse jeugd(zorg)beleid. Veel betrokkenen in deze sector, variërend van professionals, politici, bestuurders en beleidsmakers, doen hun best, maar dat is – analoog aan de titel van Friedman (2005) – niet voldoende: het moet beter. Meestal mondt dat je-best-doen bestuurlijk uit in meer-van-hetzelfde-type activiteiten, hetgeen uiteindelijk vaak tot frustratie leidt. Zou het voor de sector niet wenselijk zijn het bestaande bestuurlijke repertoire achter zich te laten? Echter, kan dat wel? Is de jeugdzorg gevangene van haar beleidstradities of is het mogelijk te ontsnappen aan veelbeproefde en vastgeroeste beleidsoplossingen? Daar gaat dit onderzoek over, dat niet zoekt naar het ideologische ‘beste’, maar zeer wel kan leven met het opportunistische ‘beter’.<sup>6</sup>

De Nederlandse jeugdzorg, te omschrijven als ‘ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen’ (Wet op de jeugdzorg, Artikel 1), staat de afgelopen decennia onder politieke en maatschappelijke kritiek.

Het stelsel van jeugdzorg, dat in de loop der vele eeuwen is gebouwd, blijkt lastig werkbaar voor professionals, beleidsmakers, bestuurders en politici. Vooral cliënten zijn de dupe van de ‘onoverzichtelijkheid, ontoegankelijkheid en ondoordringbaarheid’ van het jeugdzorgstelsel (Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid, 1976). Het jeugd(zorg)beleid vanaf de Tweede Wereldoorlog, waartoe ik me in dit onderzoek beperk, kenmerkt zich door een voortdurend verlangen het jeugdstelsel effectiever te maken.<sup>7</sup>

De wens tot een effectief jeugdstelsel komt pregnant naar voren bij de vorming van de verzorgingsstaat Nederland. Al vrij snel na de Tweede Wereldoorlog zijn de eerste commissies aan het werk gegaan om in- en overzicht te krijgen in (onderdelen van) het jeugd(zorg)beleid. Tijdens de kabinetten-Lubbers I, II en III met hun *no-nonsense* beleid is er extra beleidsaandacht gekomen voor de organisatie en resultaten van de jeugdzorgsector. Tot op de dag van vandaag, de voorstellen uit

het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte I en II om de jeugdzorg te decentraliseren naar het gemeentelijk niveau geven aan dat de gesprekken hierover nog niet zijn verstomd, is de inrichting van het jeugd(zorg)stelsel onderwerp van (politieke) discussie.

Was er in het verleden reden om niet tevreden te zijn over de effectiviteit van het Nederlandse jeugd(zorg)beleid, blijktens recente evaluatiestudies en effectiviteitsonderzoeken zijn de resultaten van de sector nog steeds beperkt.<sup>8</sup> Een vaak geciteerde conclusie van effectiviteitspecialist Van Yperen (2010:86) luidt: 'Al met al is te stellen dat jeugdzorg effect heeft, maar dat dit effect in de praktijk gemiddeld gesproken waarschijnlijk niet heel groot is.' Twintig jaar geleden kraakte De Langen (1993:27), emeritus hoogleraar Jeugdrecht, een harde noot toen ze schreef: 'Ondanks alle officiële uitspraken concludeer ik dat kinderen in het beleid bepaald geen prioriteit hebben. Het kind zal de overheid een zorg zijn.' Het jeugd(zorg)beleid lijkt een achilleshiel van de Nederlandse samenleving.<sup>9</sup>

Om de jeugdzorg effectiever te maken, gaat de belangrijkste aandacht uit naar de methodiek (in deze stroming moeten methodieken bij voorkeur *evidence based* zijn, zij worden gescoord op een effectiviteitsladder en krijgen daarmee een waardering van de Databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut) of naar de hulpverlener (dan bepleit men een effectieve hulpverlener met daarbij behorende relevante kenmerken). De huidige wat-of-wie-discussie met de onvermijdelijke kampen heeft reminiscenties aan het vorm-of-vent-dispuut in de interbellaire Nederlandse literatuur (Overstegen, 1970). Het lijkt een verloren discours. Toch spreken de politiek en de overheid, hoewel 'Nederland een traditie van angst kent voor staatspedagogiek; de overheid dient zich volgens velen verre te houden van pedagogische voorschriften, want die behoren tot het privé-domein van ouders' (Bakker & Van Oenen, 2007:187), zich uit als groot voorstander van het *evidence based* werken.<sup>10</sup>

Honderdduizenden kinderen en jongeren hebben jaarlijks ondersteuning en sociaal-emotionele hulp nodig, en zij krijgen die kwalitatief en kwantitatief in onvoldoende mate.

Opmerkelijk is dat de staat van de Nederlandse jeugdzorg in internationaal opzicht evenmin verheffend is. Bent en Verhoef schrijven recentelijk (2013:19): 'Er zijn maar weinig landen ter wereld waar in de jeugdzorg zoveel dwangmaatregelen worden toegepast en waar zoveel kinderen worden opgesloten als in Nederland' (zie ook Van Rooijen, 2011). Ondanks het relatief kleine percentage jeugdigen dat psychosociale hulp nodig heeft, worstelen we in Nederland nog steeds met een goede opzet van organisatie en inhoud van de jeugdzorg. Dit staat haaks op het

uitgangspunt, zoals door Van den Brink (1997) verwoord, dat kwetsbare mensen om krachtig optreden vraagt.<sup>11</sup>

Om uit de drukkende discussie te ontsnappen of de aandacht voor effectiviteit zich moet richten op de methodiek (het wat) of juist de hulpverlener (het wie), kunnen we constateren dat – alle (voorgestelde) stelselveranderingen ten spijt – er nog steeds een groot ongenoegen bestaat bij alle stakeholders over het huidige jeugd(zorg)stelsel. Zolang dat niet opgelost wordt, lijken andere discussies minder relevant<sup>12</sup>: een goede methodiek en een goede hulpverlener leiden in een slecht stelsel nog steeds tot onvoldoende resultaat.

Een effectiever stelsel van zorg voor jeugdigen kan (een onderdeel van) de oplossing voor deze problemen zijn. Dat is het terrein waarop ik mij in dit onderzoek richt.

Het bijzondere is dat we niet weten waarom beleidsvoorstellen en -veranderingen geen verbeteringen ten gevolge hebben. Als we dat zouden weten, zou bij volgende beleidsvoornemens waarschijnlijk een valkuil vermeden kunnen worden. Het lijkt erop dat nu decennialang steeds dezelfde fouten worden herhaald. Het is voor alle partijen van belang om te weten waarom het tot op heden niet lukt om een effectief stelsel in te richten.

Ten gevolge van het politiek en maatschappelijk ongenoegen over (de resultaten van) het Nederlandse jeugd(zorg)beleid stuurt de politiek aan op een transitie: de gehele jeugdzorg<sup>13</sup> wordt binnenkort<sup>14</sup> gebundeld op gemeentelijk niveau.<sup>15</sup> Daar is volgens Rotmans (2012) wel een breuk met het bestaande systeem voor nodig: een transitie zonder een paradigmaverandering is gedoemd te mislukken, aldus Rotmans, vanwege de transitieparadox: beleidsbepalers willen het proces sturen in de ‘oude stijl’ (voorschrijven, controleren en beheersen) die men altijd gewend was (Bolt & Van der Zijden, 2013).

Ik wil zien of de jeugdzorg in staat is tot die transformatie. Kan de jeugdzorg het zelf gebouwde zorgsysteem fundamenteel veranderen of is zij veroordeeld tot de eigen beleidstradities?

In dit onderzoek zijn de termen jeugdbeleid en jeugdzorgbeleid haast gelijk; om die reden schrijf ik regelmatig jeugd(zorg)beleid.

Jeugdbeleid, volgens Hermanns (2001:8) ‘vrijwel exclusief een coproductie van overheid en deskundigen’, is volgens Kruis (1993:25) ‘al het overheidshandelen, al dan niet samenhangend, bedoeld of onbedoeld, dat invloed heeft op de maatschappelijke positie van jeugdigen’. Het kan nog algemener: ‘Jeugdbeleid is het



totaal aan inspanningen die jeugdigen ondersteunen in hun ontwikkeling' (Ministerie van WVC, z.j.:1). De laatste omschrijving, waarschijnlijk ergens uit de jaren tachtig, wordt in de jaren negentig al wat meer gericht. Tilanus (1997:48) citeert uit een latere WVC-nota: 'Jeugdbeleid is het scheppen van voorwaarden binnen algemene beleidssectoren (zoals onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid, gezondheidszorg en welzijn) opdat jeugdigen in wisselwerking met de sociale verbanden waarin zij leven, zo verantwoord mogelijk kunnen opgroeien. Indien de sociale verbanden onvoldoende in staat zijn hun taak te vervullen, zullen – waar nodig – aanvullende maatregelen moeten worden getroffen ter stimulering en ondersteuning van de ontwikkeling naar volwassenheid.'

Tilanus (1997:50) deelt het jeugdbeleid in op drie wijzen: volgens leefmilieus (gezin, school, vrije tijd, arbeid), volgens de aard algemeen, preventief en curatief (zoals Vereniging Nederlandse Gemeenten, 1995:XIV), of volgens de levensfasen van jeugd, waarbij wordt uitgegaan van een keten van ontwikkeling.<sup>16</sup> Het 'algemeen jeugdbeleid' wordt ook wel jeugdwelzijnsbeleid genoemd, dat inmiddels grotendeels gedecentraliseerd is naar het gemeentelijk niveau.

Het is verwarrend maar tegelijkertijd veelzeggend dat er naast 'jeugdbeleid' sinds een paar jaar ook gesproken wordt over 'positief jeugdbeleid'; hierdoor lijkt het alsof het 'gewone' jeugdbeleid niet positief zou zijn. Waar het jeugdbeleid zich vooral richt op 'het aanpakken van problemen', waar volgens het Nederlands Jeugdinstituut 'te weinig aandacht is voor het stimuleren en ondersteunen van de normale ontwikkeling van de jeugd'<sup>17</sup> en waar volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de problemen centraal staan<sup>18</sup>, zo gaat het in het positief jeugdbeleid, dat investeert in opvoeding, ontwikkeling en burgerschap<sup>19</sup>, om 'het bieden van kansen aan de jeugd' (Sardes, 2007).

De overheersende oriëntatie van het jeugdbeleid voor jeugdzorg kan ik deels verklaren vanuit de dominante protestantse ethiek in de Nederlandse samenleving en politiek.<sup>20</sup>

De Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid (1996:6) zegt het anders: 'Jeugdigen die geen overlast veroorzaken noch op andere wijze hun problemen uiten, zijn onzichtbaar voor gemeenten en voorzieningen.' Worrell (1993:15), als Tweede Kamerlid een van de indieners van de Wet op de jeugdhulpverlening in 1986 en later burgemeester, meent: 'Beleidsmakers richten zich allereerst op dingen die verkeerd gaan. Alleen het negatieve prikkelt tot beleid. Investeren in situaties waar het goed gaat is, in deze beleidspraktijk, zelfs overdreven.'

Wat de achtergrond van deze beleidsoriëntatie ook moge zijn, feit is dat het merendeel van de aandacht in het jeugdbeleid uitgaat naar de jeugdzorg.

De jeugdzorg betreft een beperkte categorie kinderen en jongeren die hulp nodig heeft; het zou zo'n 15 procent van de jeugd betreffen. Het Nederlandse jeugdbeleid richt zich grotelijks op deze categorie. Klopprogge (Sardes, 2007:2) stelt dat het jeugdbeleid door deze oriëntatie te vaak een negatieve klank heeft: het gaat over risicokinderen, kinderen onder de twaalf jaar of bezorgers van overlast. Bakker en Van Oenen (2007:189) constateren dat evenzeer: 'Het jeugdbeleid van het ministerie van VWS is de afgelopen jaren versmald tot jeugdzorgbeleid.'

Hermanns (2001:9) merkte al eerder op dat er 'meer aandacht is gekomen voor de mogelijkheid de 15 procent te verkleinen dan de 85 procent te vergroten'. Ook volgens Rutten (Sardes, 2007:9) heeft in de afgelopen jaren het jeugdbeleid vooral aandacht gehad voor risico- en probleemjongeren. Bürmann en De Groot (2002:15) geven aan dat het jeugdbeleid te sterk is gericht op 'probleemjongeren'.

Omdat de scheidslijn tussen jeugdbeleid en jeugdzorg steeds meer is gaan vervagen (Tilanus, 1997:7) gebruik ik in dit onderzoek met opzet regelmatig de term jeugd(zorg)beleid, daarmee de verwevenheid aangevend.

In dit onderzoek ben ik 'een grensganger en pendelaar tussen wetenschap en praktijk' (Geul en Spoormans in Aardema *et al.*, 2010:140). Deze studie is tevens een *crossover*<sup>21</sup> tussen bestuurskunde, (ortho)pedagogiek, sociologie, geschiedenis en politicologie – iets wat volgens Schnabel (2011:26) moeilijk blijft in de wetenschappen' omdat ze in wezen bedreigend is voor ieder van de disciplines'. De onderzoeks aandacht naar een beter jeugdbeleid is een schreeuw in de nacht, en dit onderzoek kan in zekere zin gezien worden als een *Kampfschrift*, een strijdschrift (Trojanow & Zeh, 2009).

De geschiedenis, een huidige sectorale én een bestuurskundige analyse van de sector inclusief de bijbehorende maatschappelijke ontwikkelingen beschrijven in een paar hoofdstukken leidt onvermijdelijk tot wat Vermaak (2009b:226) noemt 'intelligente vereenvoudiging'. Het verhaal moet daarbij 'genoeg aansluiten bij de verwachtingen om acceptabel te kunnen zijn, en genoeg afwijken om meerwaarde te kunnen bieden', zo zegt hij. Ik zal iets meer zeggen over de wijze waarop dit onderzoek is aangepakt.

Het bestuurlijke geharrewar over herstructurering van de zorg voor jeugdigen in de afgelopen decennia overziend levert een treurig beeld op. 'Bestureluurs' worden we ervan, zo zou Van den Hout (1996:217) melden. Maar de voortgaande bestuurlijke discussie over het jeugd(zorg)stelsel dient toch een groter doel te dienen dan 'to keep the conversation going' (Rorty, 1989). Ondanks het feit dat vele commissies en deskundigen zich gewijd hebben aan een analyse van de bestuurlijke problematiek en ondanks het feit dat er de afgelopen decennia in dat verband vele

voorstellen zijn gedaan ter verbetering van het stelsel van de zorg voor jeugdigen lijkt het alsof – zie bijvoorbeeld Van Yperen (2010); Van Yperen & Van der Steege (2010); Van Yperen & Veerman (2008); Van Yperen (2003) – (nog) geen (substantiële) verbetering van de effectiviteit is gerealiseerd. Gezien het voorgaande dringen zich, desaggrerend (Edwards & Schaap, 2000), twee eenvoudige doch basale vragen op: hoe kon het ondanks alle beleidsinvesteringen toch zo lopen en is er bestuurlijks iets te bedenken wat de stelselproblemen oplost?

Daarmee komen we tegemoet aan wat gezegd wordt over descriptieve<sup>22</sup> en prescriptieve<sup>23</sup> bestuurskunde. Het onderscheid blijkt alleen theoretisch mogelijk, zo stelt Van Braam (1992:13): ‘Beide componenten kunnen wel worden onderscheiden, maar niet los van elkaar worden gezien.’<sup>24</sup>

Wanneer een sector als de jeugdzorg voor de politiek, de samenleving en de instellingen zelf onvoldoende functioneert, intrigeert het verleden. Sinds wanneer bestaat dit ongenoegen en wat heeft men tot nu toe ondernomen om het tij te keren, zijn twee voor de hand liggende vragen.

De eerste stevige naoorlogse kritiek op het jeugd(zorg)stelsel komt in 1957 wanneer de Werkgroep Gestichtsdifferentiatie haar 537 pagina’s tellende rapport *Verzorging en Opvoeding in Kindertehuizen* presenteert. In datzelfde jaar verschijnt tevens het onderzoek *Oud-pupillen antwoorden* (Knuttel & Alten, 1957). De kritiek op de sector is niet mals. Er zijn daarna verbeteringen nagestreefd, maar veel heeft het niet geholpen. Tientallen commissies hebben sindsdien met evenzovele adviezen aangegeven hoe het stelsel verbeterd kon worden, en er is ook regelmatig gepoogd adviezen van bepaalde commissies te implementeren, maar ondanks deze beleidsturbulentie is het jeugd(zorg)beleid er niet beter op geworden; daarover lijkt weinig twijfel (door De Swaan (2008:213) zo fraai ‘een innerlijk verschil van mening’ genoemd) te bestaan. Het aantal stakeholders heeft zich, zeker na de introductie van de markt, de afgelopen decennia uitgebreid, de financieringsvarianten zijn toegenomen, het toezicht heeft zich gediversifieerd, de toenemende vraag valt niet te stoppen, de kosten nemen exponentieel toe en de effectiviteit blijft onvrede veroorzaken.

Is het een trage of een taaie vraag wanneer men zich afvraagt op welke wijze de Nederlandse jeugdzorg verbeterd kan worden?

Kunneman (2005) omschrijft een ‘trage vraag’ als een vraag waarop geen snelle antwoorden mogelijk zijn. Het zijn vragen waarmee de mensheid sinds lange tijd worstelt. Echter, de huidige technologische maatschappij belooft op alle trage vragen snelle antwoorden te geven en alles onder controle te brengen. Kunneman zegt: ‘Omdat het ook gedeeltelijk lukt om trage vragen onder controle te brengen,

zijn we vatbaar voor de illusie dat alle trage vragen technisch opgelost kunnen worden. Maar we lopen steeds meer tegen de grenzen van beheersbaarheid en controle aan' (Sturm, 2005).

Vermaak (2009) koppelt het begrip 'taaie vraag' aan een complexe opgave die taai wordt zodra ze met het gebruikelijke veranderrepertoire wordt aangepakt. Dat repertoire blijkt in veel gevallen te simplistisch om effect te hebben, zo stelt hij. Taaiheid staat daarmee voor een zelfgeschapen desillusie, ontstaan door gehechtheid aan dat repertoire.

Misschien is de binaire vraagstelling van 'traag' of 'taai' verkeerd gekozen, en gaat het niet om 'of' maar om 'en'.<sup>25</sup>

## 1.2 Onderzoeksvragen: het wat

Samengevat zijn de volgende problemen<sup>26</sup> te constateren:

- ondanks alle inspanningen van politiek, beleid en uitvoerende sector is men er de afgelopen decennia niet in geslaagd een effectief functionerend jeugd(zorg)stelsel in te voeren;
- er heerst bij de politiek en het bestuur onvrede over de beperkte resultaten, hetgeen de belangstelling voor stelseldiscussies voedt;
- gezien de uitbouw van de sector vanaf de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw tellen ook de financiële belangen zwaarder mee, hetgeen vanuit de politiek en het beleid druk zet op de wens om te komen tot een effectief stelsel;
- er is een streven om de cliënt een stevigere positie te geven, hetgeen gevolgen heeft voor herinrichting van het stelsel;
- daarnaast is er ten gevolge van de huidige financiële crisis voor het jeugd(zorg)beleid een effectiviteitsslag te verwachten; de voorgenomen 30 miljard euro aan bezuinigingen voor de komende jaren zullen ook het jeugd(zorg)beleid treffen.

Ondanks alle investeringen zijn de politiek, de overheid, het werkveld noch de wetenschap<sup>27</sup> erin geslaagd om een effectief jeugd(zorg)beleid te vormen. Er is gepubliceerd over hoe het beter zou moeten (zie bijvoorbeeld de voorstellen van de vele commissies), maar er is tot op heden nauwelijks aandacht geweest voor wat de voorstellen in de praktijk blokkeert. Als de sector ergens winst zou kunnen behalen is het om daar achter te komen.

Ik ben daarbij meer geïnteresseerd in de structurele onmogelijkheden dan in de momentane omstandigheden. Ik ben op zoek naar wat er onder de oppervlakkige omstandigheden van het moment schuilgaat aan onderliggende oorzaken die een effectief jeugd(zorg)beleid onmogelijk maken.

Het is niet uit wetenschappelijk onderzoek bekend waarom stelselwijzigingen in de jeugdzorg nooit dat hebben gebracht wat ervan gehoopt was. Het lijkt erop dat het Nederlandse jeugd(zorg)beleid steeds in (dezelfde) valkuilen stapt, hetgeen een doeltreffende implementatie van nieuw beleid voor een effectievere jeugdzorg onmogelijk maakt.

Zolang we niet weten wat het jeugd(zorg)beleid tegenhoudt of afhoudt, is de kans groot dat voortgaan op dezelfde beleidsweg van de afgelopen zestig jaar nagenoeg dezelfde resultaten oplevert.<sup>28</sup>

De vragen waarom het zo moeilijk is om het jeugd(zorg)stelsel effectiever in te richten en hoe de jeugdsector daaraan kan ontsnappen, is moeilijk te beantwoorden. Er zijn geen wetenschappelijke bestuurskundige studies voorhanden die zich op het brede stelselniveau van het jeugd(zorg)beleid hebben gericht. Wel zijn er voorstellen tot verandering van de jeugdsector, maar deze zijn meestal niet afkomstig van bestuurskundigen of beleidswetenschappers (bijvoorbeeld Rietveld, 2010; Caris, 2009; Geene, 1994; Zandberg, 1988). Ook zijn er bestuurskundige publicaties op deelgebieden van de jeugdzorg, zoals Clarijs en Van Hout (2009a en b) als het specifiek over *governance* in de jeugdzorg gaat, Clarijs<sup>29</sup> (2007a) als het om het commentaar van buitenlandse experts gaat, Clarijs (2003) als het over introductie van nieuw beleid gaat of Clarijs (1993) wanneer een nieuw stelsel wordt beschreven geredeneerd vanuit de positie van de cliënt.<sup>30</sup>

Vanwege het gebrek aan wetenschappelijke bestuurskundige literatuur voor de jeugd(zorg)sector maak ik een omtrekkende beweging met verschillende vragen om uiteindelijk toch met voldoende baggage bij de centrale vraag uit te komen.<sup>31</sup> Ondanks verschillende fraaie cycli zoals de empirische cyclus van De Groot (1971) en de regulatieve cyclus van Van Strien (1986) volgt dit onderzoek een wat andere structuur. Ik formuleer een vijftal vragen.

### *Vraag 1*

In de eerste plaats is het van belang te weten op welke wijze beleid tot stand komt. Daar is voor de jeugdzorg specifiek nooit onderzoek naar gedaan. Om die reden zoek ik mijn toevlucht naar een iets bredere benadering en stel beleidsvorming in de publieke dienstverlening centraal. In dit onderzoek volg ik de keuze van het Sociaal en Cultureel Planbureau om voortaan te spreken over publieke dienstverlening (Pommer & Eggink, 2010:9). Zij rekenen tot de publieke sector 'die functies die in moderne westerse samenlevingen aanleiding geven tot overheidsbemoeienis, zoals openbaar bestuur, onderwijs, zorg, veiligheid, cultuur, sociale zekerheid, openbaar vervoer en welzijn, dat jeugdzorg, kinderopvang en ondersteuning van gehandicapten omvat'. Daarbij zal ik me richten op het openbaar bestuur (dat volgens Bovens *et al.* (2007) meer is dan de overheid alleen<sup>32</sup>), maar een bredere blik

is eveneens noodzakelijk: welke rol spelen de drie centrale factoren staat, markt en burger in dit proces?<sup>33</sup>

Over beleidsvorming in de publieke dienstverlening is veel gepubliceerd en daar kan de jeugdzorg als onderdeel van die publieke dienstverlening haar voordeel mee doen. De jeugdzorg is geen eiland in de Nederlandse samenleving, zij heeft allerlei verbanden met aanpalende sectoren zoals gezondheidszorg, onderwijs, vrije tijd, enzovoort. Zij maakt ten volle deel uit van de publieke dienstverlening. Om de totstandkoming van nieuw jeugd(zorg)beleid nader te onderzoeken, verbreed ik daarom eerst de focus zodat die de publieke dienstverlening omvat, ervan uitgaande dat de processen die daar spelen herkenbaar zijn voor de specifiekere sector van het jeugd(zorg)beleid.

De eerste vraag luidt: Hoe komt beleid in de publieke dienstverlening tot stand? Ik kijk daarbij specifiek naar de rol van de overheid hierin (paragraaf 2.3.), de rol van de markt hierin (paragraaf 2.4.), en de rol van de burger hierin (paragraaf 2.5.). Hiermee komen de drie hoofdrolspelers van de positioneringsdriehoek van Mouwen (2004) aan bod; zijn driehoek gebruik ik als kapstok voor een deel van mijn onderzoek.

### *Vraag 2*

Met deze kennis wordt het tijd om dieper de bestuurskundige literatuur in te duiken om te zoeken naar wetmatigheden die zouden kunnen verklaren waarom het jeugd(zorg)beleid zich zo moeilijk laat veranderen. Daarmee is de volgende vraag geformuleerd, die in hoofdstuk 3 centraal staat.

De tweede vraag luidt: Wat kunnen we uit de bestuurskunde gebruiken om de bestuurlijke veranderingsprocessen in de jeugdzorg te begrijpen?

### *Vraag 3*

Ik heb nu inzicht gekregen in wat de bestuurskunde bij kan dragen aan een beter begrip van de beleidsprocessen in de jeugdzorg. Voordat ik deze kennis op de jeugdsector ga toepassen, wil ik eerst in- en overzicht krijgen wat de jeugdzorg is. Hoe is zij ontstaan, wat is er in de loop der tijd aan beleid uitgevoerd<sup>34</sup> en waar liggen de problemen van deze sector?

Om enig inzicht te krijgen in de ontwikkelingen is het van belang te beschrijven waar de jeugdzorg vandaan komt. Dat beschrijf ik in de paragrafen 4.2 en 4.3 waar ik inga op het verleden van de jeugdzorg. Ik start met een korte beschrijving van het jeugdbeleid in de antieke tijd, en bereik via de Middeleeuwen en latere eeuwen uiteindelijk de start van het kabinet-Rutte I in 2010.<sup>35</sup>

In de paragrafen 4.4 en 4.5 ga ik in op de problemen die de huidige jeugdzorg heeft. Daarmee lijkt een voldoende totaalbeeld geschetst van het Nederlandse jeugd(zorg)beleid.

De derde vraag luidt: Hoe heeft het Nederlandse jeugd(zorg)beleid zich ontwikkeld?

#### *Vraag 4*

Nu bekend is hoe beleid in de publieke dienstverlening tot stand komt (vraag 1), wat we uit de bestuurskunde kunnen gebruiken om de bestuurlijke veranderingsprocessen in de jeugdzorg te begrijpen (vraag 2) en hoe het Nederlandse jeugd(zorg)beleid zich heeft ontwikkeld (vraag 3), wordt het tijd om deze informatie toe te passen op de huidige jeugdzorg.

Het zou te ver voeren om alles met alles te willen verbinden. Om die reden selecteer ik in hoofdstuk 5 twee beleidsonderdelen uit de jeugdzorg waar ik de twee kernbegrippen<sup>36</sup> uit de bestuurskunde op toepas. Eén begrip zal ik relateren aan de financiering en bijbehorende verantwoording in de jeugdzorg (paragraaf 5.2.1), voor het andere begrip zullen, nadat ik eerst kort het fenomeen 'commissie' onder de loep heb genomen, de rapporten van negen hervormingcommissies worden geanalyseerd om een beter beeld te krijgen van de inhoud en haalbaarheid van de veranderingsvoorstellen (paragraaf 5.2.2).

De vierde vraag luidt: Hoe kunnen de twee geselecteerde begrippen uit de bestuurskunde het beleid van de jeugdzorg verklaren?

#### *Vraag 5*

Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid zou Hoppe (1989), gezien de lage consensus over maatstaven en de lage kennis en zekerheid, rangschikken onder 'ongetemde politieke problemen'. Voor deze categorie geldt dat 'de wetenschappelijke noch de politieke oplossingen voorhanden zijn' (Hakvoort, 1996:60). Na de aandacht voor de analyse van (de totstandkoming van) het Nederlandse jeugd(zorg)beleid en de conclusies richt ik me in het slothoofdstuk over de toekomst op constructieve oplossingskanten. Ik ga verder dan alleen een analyse van het Nederlandse jeugd(zorg)beleid, ik wil, om Van Dalen (2009:365) te parafraseren, 'beperkingen en belemmeringen zichtbaar maken in het huidige systeem van sturing en financiering plus impulsen bieden ter verbetering daarvan'.<sup>37</sup>

Ik sta in dit onderzoek stil bij de (mogelijke) vernieuwing van het jeugd(zorg)beleid. In dit verband is het niet alleen van belang om naar het beleid te kijken, maar ook om vernieuwing en innovatie te doordenken. Innovatie is een belangrijk maatschappelijk item in de steeds sneller veranderende samenleving. De vraag lijkt gerechtvaardigd of de jeugdzorg haar voordeel kan doen met kennis over hoe innovatie momenteel vorm krijgt. Om die reden ga ik in paragraaf 4.4.7 in op het begrip innovatie en zal daar een aantal moderne vormen van innovatie bespreken. Wetende hoe nieuw beleid niet moet worden gemaakt en waaraan nieuw beleid wel moet voldoen, combineer ik deze kennis met de conclusies uit de vergelijkin-



gen van beleidsconstructies uit de dissertatie van Geul (2006). Ik kijk hiervoor met opzet naar het beleid in het buitenland (i.c. Rusland en de Verenigde Staten), en ik sluit dit slotonderzoek af met een tweetal beleidsaanbevelingen die niet gevoelig zijn voor de bezwaren die aan de vorming van het huidige jeugd(zorg)beleid kleven.

De beantwoording van vraag 5 gebeurt met opzet buiten het wetenschappelijke deel van dit onderzoek, dat de eerste zes hoofdstukken beslaat. De afronding met conclusies geschiedt in hoofdstuk 6; pas daarna presenteer ik de alternatieve beleidsmogelijkheden in hoofdstuk 7 gebaseerd op de bevindingen ten aanzien van innovatie in hoofdstuk 4 en de conclusies van hoofdstuk 6.

De vijfde vraag luidt: Op welke wijze kan informatie inzake de nieuwste innovatiestrategieën een rol spelen bij vernieuwing van het jeugd(zorg)beleid?

#### *Vragen samengevat*

De vijf vragen in dit onderzoek zijn:

1. Hoe komt beleid in de publieke dienstverlening tot stand?
2. Wat kunnen we uit de bestuurskunde gebruiken om de bestuurlijke veranderingsprocessen in de jeugdzorg te begrijpen?
3. Hoe heeft het Nederlandse jeugd(zorg)beleid zich ontwikkeld?
4. Hoe kunnen de twee geselecteerde begrippen uit de bestuurskunde het beleid van de jeugdzorg verklaren?
5. Op welke wijze kan informatie inzake de nieuwste innovatiestrategieën een rol spelen bij vernieuwing van het jeugd(zorg)beleid?

Volgens Boeije *et al.* (2009:51) zijn er drie typen vraagstellingen: een beschrijvende vraagstelling (die begint meestal met wie, wat, welke, wanneer en hoe), een verklarende vraagstelling (die herkend kan worden door woorden als waarom, waardoor, hoe komt het dat), en een voorspellingsvraagstelling (die gekenmerkt door 'wat gebeurt er als gevolg van').

De hier geformuleerde vragen hebben ten dele een beschrijvend maar vooral een verklarend deel. In het slothoofdstuk komt het voorspellingsdeel naar voren.

Met deze vragen is de omsingeling die moet leiden naar de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek voltooid.

### **1.3 Relevantie: het waarom**

Van Thiel (2010:22) schrijft: 'In bestuurskundig onderzoek is het van belang om niet alleen de wetenschappelijke maar ook de maatschappelijke relevantie te duiden.' Dat doe ik graag.



De hier eerder genoemde problemen in het Nederlandse jeugd(zorg)beleid legitimeren bestuurskundige belangstelling voor de pogingen die ondernomen zijn om te komen tot een ander stelsel in de zorg voor jeugdigen. Het zou een groot winstpunt voor het Nederlandse jeugd(zorg)beleid zijn dat het kennis verwerft op welke wijze de eerdere valkuilen om nieuw, effectief beleid te maken, vermeden kunnen worden. In dit geval is het een zegen voor het Nederlandse jeugd(zorg)beleid dat de bestuurskunde een toepassingsgericht karakter heeft (Van Thiel, 2010:11). Daarnaast, en dat is tevens van groot maatschappelijk belang, is bestuurskundige belangstelling gerechtvaardigd naar toekomstige alternatieven voor de jeugdzorg-sector. De jeugdzorg heeft niet alleen een privaat, maar ook een publiek belang.

Hoewel ook ik onderhevig ben aan de ‘paradox van de onderzoeker’<sup>38</sup>, wil ik dit onderzoek per se uitvoeren. Het onderzoek betreft een belang voor de vele individuele hulpvragers in de sector, voor de (medewerkers van de) instellingen én voor de sector als geheel, waardoor het ook een groot maatschappelijk belang in zich heeft.

Het is mijn hoop dat met deze kennis de toekomstige bestuurders in het veld, beleidsmakers en politici de jeugdsector effectiever en duurzamer kunnen inrichten. Er lijken alleen maar winnaars te zijn.

Dat dit beleidsonderzoek richting jeugd(zorg)beleid gaat, is een gevolg van mijn persoonlijke voorkeur, ervaring en expertise. Deze betrokkenheid kan gevaarlijk zijn. Van Braam (1992:65,66) echter stelt: ‘Elke maatschappijwetenschappelijke observatie (en dat geldt *mutatis mutandis* ook voor de bestuurswetenschappelijke waarneming) impliceert betrokkenheid van de onderzoeker bij de verschijnselen die object van zijn onderzoek zijn. (...) In de toepassingsgerichte vakken is de betrokkenheid van de waarnemer zelfs een *conditio sine qua non* voor een maatschappelijk relevante of beleidsrelevante (wetenschappelijke) oordeelsvorming.’ In de paragrafen 1.4 en 1.5 geef ik aan hoe ik vorm heb gegeven aan de spanningsverhouding tussen betrokkenheid en distantie en aan de gelijktijdige rollen van onderzoeker van en participant in het jeugdstelsel.<sup>39</sup>

## 1.4 Conceptueel raamwerk en het methodologisch kader: het hoe

Graag wil ik de oorzaak weten van het (al zestig jaar) vastlopen van het beleid voor een effectief jeugd(zorg)stelsel. Om die reden mag dit onderzoek geschaard worden onder het praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. In die zin kom ik tegemoet aan Seldenrijk (1996) die stelt dat de wetenschap er niet alleen is om problemen op te lossen. ‘Allereerst werpt de wetenschap problemen op’, zo schrijft hij (p. 90), maar daarna gaan de wetenschappers deze problemen te lijf (‘logisch-

analytisch') en worden er bijdragen geleverd aan oplossingen 'door veronderstellingen van mogelijke oplossingen' (p. 91).

Beleidsonderzoek, zo stelt Karstanje (1989:129), is onderzoek van en voor beleid. Bij onderzoek van beleid (*research on policy*) is het beleid zelf onderwerp van onderzoek; het onderzoek richt zich daarbij op de ontstaansgeschiedenis van bestaand beleid plus de analyse van de inhoud. Het onderzoek voor beleid (*policy oriented research*) is beleidsgericht onderzoek; het is onderzoek ten behoeve van het beleid. Hierbij is sprake van *policy analysis*, waarbij beleidsalternatieven worden geïdentificeerd. Dit type beleidsonderzoek biedt ondersteuning bij de totstandkoming van beleidsbeslissingen. In dit onderzoek komen beide elementen terug.

Het beleid in de jeugdsector is niet helemaal los te zien van zijn inhoudelijke ontwikkelingen. Beleid en inhoud functioneren tot op zekere hoogte in het jeugd(zorg)beleid zelfs als *interconnected tanks*, als communicerende vaten. Ik realiseer me dat de focus in dit onderzoek op beleid in dat opzicht een zeker kunstmatig karakter heeft. Hoewel het zwaartepunt op het beleid is gericht, is het onvermijdelijk dat de inhoud af en toe aan bod komt: impliciet tussen de regels door, soms expliciet zoals bijvoorbeeld in de hoofdstukken 4 en 7.

Hoewel de trend in de wetenschap van de afgelopen vijftig jaar is 'om steeds meer te weten over steeds minder' (Verschuren, 2009:34), wil ik met dit onderzoek juist de grote lijnen beschrijven. De brede beweging die de publieke dienstverlening en het jeugd(zorg)beleid in het bijzonder maken, staat hier centraal. Hoewel ik me realiseer dat wetenschap vaak reductionistisch is<sup>40</sup>, geldt voor maatschappelijke ontwikkelingen dat het geheel meer is dan de som der delen. Vanuit dat perspectief heb ik gekozen voor een holistische benadering. Immers, 'voor verantwoord en effectief ingrijpen in de maatschappelijke werkelijkheid in het algemeen (...) is het van groot belang dat we inzicht hebben in het gehele object of systeem dat we willen veranderen'. Het holisme ziet het object van onderzoek als 'een organisch geheel: elk onderdeel heeft een functie voor het geheel' (p. 52).

Er zijn echter meer argumenten die pleiten voor een holistische aanpak. Ragin (1987) vindt dat *interconnectedness*, waarbij zeker sprake is bij het N-type onderzoek<sup>41</sup> (Verschuren, 2009:31), pleit voor holistische benadering.<sup>42</sup> 'Sommige fenomenen kunnen niet uit één factor worden verklaard, maar uit een geheel van onderling samenwerkende factoren', zo stelt hij, en spreekt dan van '*multiple conjunctural causation*' (Ragin, 1987:139). Een ander aspect is dat er vaak meerdere voorwaarden tegelijkertijd nodig zijn voor één causaal gevolg.<sup>43</sup> Verderop zal blijken dat dit een relatie heeft met taaie problemen in een samenleving met een *wickedness*-karakter.

Dit onderzoek is vooral hypothesevormend. Immers, de aangedragen oplossingen voor de geïnventariseerde beleidsproblemen zijn niet tot nauwelijks in de Nederlandse praktijk gebracht, dus van enig evaluatief bewijs inzake een hogere effectiviteit kan nog geen sprake zijn. Naar de normen van Verschuren (1999:61) is dit onderzoek een exploratief onderzoek: het is immers een onderzoek 'waarin hypothesen ontbreken en waarin zo veel mogelijk open vragen met een laag informatiegehalte worden opgenomen'. Tevens komt de integratieve kant van het vak bestuurskunde in dit onderzoek tot zijn recht: hier worden theorie en praktijk gekoppeld.

Dit onderzoek draagt kenmerken in zich van zowel een retrospectief als een evaluatief onderzoek. Dat gaat verder dan alleen een interpretatieve benadering, waarbij het begrijpen van de sociale werkelijkheid centraal staat. Ook de term handelingsonderzoek<sup>44</sup> is van toepassing: het gaat uiteindelijk om de oplossing van een maatschappelijk probleem, of – zoals Maso (1992:230) het noemt – een actieonderzoek: het oplossen van een maatschappelijk respectievelijk praktisch-pedagogisch probleem. Dit onderzoek is dus gedeeltelijk *action research*.

Volgens Van Thiel (2010:24) heeft actieonderzoek een emancipatoire doelstelling: de onderzoeker streeft naar verbetering van de bestaande situatie, 'vaak vanuit een persoonlijke betrokkenheid', zo meldt zij nadrukkelijk. In actieonderzoek maakt de onderzoekers zelf deel uit van de onderzoekssituatie. Hij participeert in de situatie en gebeurtenissen. Mogelijk gepaster is de door Kensen (2009:97) gebruikte term 'interactieonderzoek', wat betekent dat de onderzoeker veranderingsprocessen zelf meemaakt in de betekenis van 'mede vorm aan geven en ervaren'.<sup>45</sup>

Kortom, dit onderzoek kan worden gekenmerkt als een hypothesegenererend, exploratief, integratief en holistisch, retrospectief, evaluatief, handelingsgericht (inter)actieonderzoek.

#### *Multi-methodische dataverzameling*

Triangulatie, oorspronkelijk een begrip uit de landmeetkunde waarbij een terrein wordt opgemeten met behulp van driehoeksmeting, duidt in de wetenschap op de methodologie dat men het onderzoeksobject op ten minste twee manieren bestudeert (Yin, 1989; De Jong, Gierveld & Van Tilburg, 1992; Tiemeijer 2011:96). Een voordeel van triangulatie – in het Engels *mixed methods* genoemd (Van Thiel 2010:62); Verschuren (2009:66) vertaalt triangulatie als 'een meervoudige meting' – is dat 'de objectiviteit, betrouwbaarheid en validiteit zowel in kwantificerend als kwalitatief onderzoek nagestreefd kunnen worden' (Smaling, 1992:318).

Omdat geen enkele methode zonder vertekening zou zijn, worden 'methoden bijeengezocht met uiteenlopende methodologische zwakheden zodat foutenbronnen onderling geneutraliseerd worden' (Hakvoort, 1996:132). Putt en Springer

(1989:135) spreken van het reduceren van betrouwbaarheids- en geldigheidsfouten door triangulatie.

In dit onderzoek is sprake van *multiple triangulation*: er worden meerdere triangulatievormen tegelijk gehanteerd. Ik noem hier data-triangulatie (twee of meer databronnen zoals interviewgegevens en literatuur) en methoden-triangulatie (twee of meer onderzoeksmethoden zoals klassieke inhoudsanalyse en participerende observatie). Er is geen sprake van onderzoeker-triangulatie (Verschuren, 2009:67). De gevaren van meervoudige triangulatie zijn bekend. Zwanenburg (1992:350) waarschuwt voor een ongebreideld eclecticisme (soms ook wel de ‘cafetaria-theorie’ genoemd), dat ‘een (on)bewust streven naar zekerheid maskeert die de wetenschap nu eenmaal niet kan bieden’. Ook is het zoeken naar zo veel mogelijk variabelen in strijd met de wetenschappelijk eis van *parsimony* (zuinigheid).

### *Bronnen*

Verschuren (2009:298-303) onderscheidt een aantal verschillende databronnen waarvan enkele van toepassing zijn op dit onderzoek, te weten literatuuronderzoek, expertinterviews, expertobservaties en expertfocusgroep.<sup>46</sup> De eerste drie vormen zijn non-participatief, de laatste is direct participatief. Kenmerk van de expert focusgroep is dat de bijeenkomst zich tot één plaats beperkt, en dat, om met Verschuren te spreken, er sprake is van een ‘dynamische confrontatie’. De interviews zijn, omdat zij teruggaan naar het verleden, een vorm van retrospectief onderzoek (Van Thiel, 2010:66). Hoewel het door Stroebe *et al.* (1992) geïntroduceerde fenomeen van *illusion of group effectivity*<sup>47</sup> mij bekend is, hadden deze bijeenkomsten soms meer de bedoeling draagvlak te creëren dan gezamenlijk tot beleidsinnovaties te komen.

## **1.5 Operationalisatie**

Yin (1989) noemt als dataverzamelingstechnieken onder andere inhoudsanalyse, secundaire analyse, interviewen, directe observaties en participerende observaties.<sup>48</sup> Alle hier genoemde technieken worden in dit onderzoek aangewend. Voor de verschillende deelvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

*Vraag 1: Hoe komt beleid in de publieke dienstverlening tot stand?*

Ik kijk hierbij specifiek naar de rol van de overheid (2.3.), de markt (2.4.) en de burger (2.5.), de drie belangrijke actoren in de positioneringsdriehoek van Mouwen (2004).

Naast inhoudsanalyse telt dat in de loop der jaren vele gesprekken en interviews gehouden zijn met voor dit onderwerp relevante personen uit de publieke sector,

nationaal en internationaal. Mijn nationale en internationale perskaart kwam vaak goed van pas om bewindslieden en andere *top dogs* uit de politiek, publieke sector of het bestuur te kunnen spreken (voor meer informatie zie vraag 3). Vanuit andere rollen kon ik met regelmaat participierend observeren.

Participerende observatie dient hier verstaan te worden als het meelopen in de sociale omgeving van beleidsbepalers. Boeije (2009:265) meldt dat participerende observatie een zwaar beroep doet op de sociale vaardigheden van de onderzoeker omdat deze tegelijkertijd *insider* en *outsider* is.<sup>49</sup> De vermenging van rollen van kritisch hoofdredacteur van tijdschriften<sup>50</sup>, van organisator<sup>51</sup> van en deelnemer aan beleidsdagen, conferenties en buitenlandse reizen, om vervolgens als onafhankelijke adviseur beleidsadviezen te geven, en dan een aantal gesprekspartners weer in een adviescommissie te treffen, doet een beroep op sociaal-emotionele en politieke betrokkenheid én distantie. In die zin kan volgens Boeije (2009:265) ook gesproken worden van etnografisch onderzoek. Duidelijk was wel steeds voor alle participanten in welke hoedanigheid ik optrad: privé, als consultant, als journalist of als onderzoeker. Er was geen sprake van een verhuuld optreden. In de afgelopen bijna 30 jaar is het één keer tot een botsing van rolinterpretatie gekomen.<sup>52</sup>

Verschuren stelt (2009:250) dat een onderzoeker moet kiezen tussen een gedistantieerde of een interactieve rol. Mijn rol omschrijf ik hier het beste als ‘gedistantieerd interactief’. Gezien mijn persoonlijke omstandigheden (verschillende professionele rollen) heb ik er voor gewaakt niet volledig *going native* te gaan: op te gaan in de sociale situatie die juist onderwerp van onderzoek is. Verschuren (2009:60) omschrijft dat als een te sterke ‘vereenzelviging van de onderzoeker met de waargenomenen’. Dat ontstaat gemakkelijker naarmate de waarneming zich over een langere periode uitstrekt en het contact intensiever is. In ieder geval is de lange duur van de periode niet helemaal te voorkomen. Mijn professionele activiteiten vinden nu eenmaal vooral plaats in de jeugdsector, en ‘niet opgaan in de sector’ zou een brodeloos bestaan betekenen. Ik heb steeds gepoogd ‘een juiste balans tussen enerzijds distantie en anderzijds bekendheid met object van onderzoek’ te vinden (p. 61).

Hakvoort (1996:139) stelt dat ‘bij bestuurskundig onderzoek de techniek van het observeren tot nu toe een bescheiden plaats inneemt’. Dat is niet verwonderlijk wanneer hij zijn vereisten van observatie noemt: de observatie moet een omschreven onderzoeksdoel dienen; zij dient systematisch gepland te zijn; zij dient systematisch te geschieden; de verkregen informatie dient betrouwbaar en geldig te zijn en dus controleerbaar. Eigenlijk is in het verband van dit onderzoek de term ‘observatie’ dus niet aan de orde. Ik was getuige van ontwikkelingen, ik partici-

peerde in bepaalde beleidsontwikkelingen in verschillende rollen. Daarom is de term 'observatie' in dezen minder geschikt; eigenlijk is het meer 'getuige zijn van'. Hakvoort (1996:142,143) ziet twee mogelijke rollen in een participerende observatie: die van participant, en die van observator (neutraal en afstandelijk registreren). Achteraf kan ik stellen dat ik observerend geparticipeerd heb.

Daarnaast zijn er in verband met deze vraag interviews afgenomen. Voor informatie hierover verwijs ik naar deelvraag 3.

*Vraag 2:* Wat kunnen we uit de bestuurskunde gebruiken om de bestuurlijke veranderingsprocessen in de jeugdzorg te begrijpen?  
Hiervoor is uitgebreid literatuuronderzoek gedaan.

*Vraag 3:* Hoe heeft het Nederlandse jeugd(zorg)beleid zich ontwikkeld?  
Voor de beantwoording van deze vraag is, weliswaar in groffe lijnen, het beleid beschreven. Om de huidige stand te kunnen verklaren ben ik begonnen met een terugblik in de geschiedenis. Om die reden heb ik literatuuronderzoek gedaan over jeugd en opvoeding van de antieke tijd tot aan heden toe. Voor de periode na de Tweede Wereldoorlog is de aandacht vooral op beleidsproducten<sup>53</sup> komen te liggen. Dit is beleidsanalyse, *ex post* onderzoek.

Daarnaast zijn interviews afgenomen. Dit is een narratieve benadering van het beleid, waarbij betrokkenen in semigestructureerde interviews hun visie vertellen. Er is een selectie gemaakt van personen die deskundig zijn op het beleidsterrein van de publieke dienstverlening i.c. de jeugdzorg van de afgelopen decennia.<sup>54</sup> Hier waren, zoals bij veel bestuurskundig onderzoek, de te ondervragen personen 'sleutelpersonen' in de onderzoekssituatie.<sup>55</sup>

In een aantal gevallen heb ik sommige respondenten laten reageren op elkaars informatie. 'Met name in kwalitatief onderzoek is het van belang om de opgedane inzichten regelmatig te toetsen aan de inzichten van collega's (*peer debriefing*) en betrokkenen (*member checks*)' (Wester, 1992:221). Bij de ondervraging is gebruik gemaakt van het kwalitatieve *face-to-face* interview (of *focused interview*): ik maakte soms gebruik van een lijst met onderwerpen waarover gesproken zou worden (Hakvoort, 1996:134). Deze lijst was dan bekend bij de ondervraagde, zodat deze zich op de onderwerpen kon voorbereiden. Het verloop van de gesprekken was relatief vrij, maar doelgericht.

In deze fase van gegevensverzameling, in het bijzonder in de interviews, is er sprake van weinig structurering; daardoor kreeg het een sterk kwalitatief karakter. Ik was vooral geïnteresseerd in de totstandkoming van beleidsprocessen en (de rol van) de interacties tussen de geïnterviewde betrokkenen. Ik realiseer me dat met

het interviewen een 'sluis van verwoording' (Verschuren & Doorewaard, 2001) optreedt; immers, ik krijg gedragspercepties, gedragsherinneringen en gedragsintenties te horen. Om die reden heb ik gepoogd de informatie zoveel als mogelijk te objectiveren door bronnen- en methodentriangulatie.<sup>56</sup>

De participanten voor de interviews zijn selectief én willekeurig verzameld. De geselecteerde participanten waren/zijn belangrijke personen uit de sector en de politiek uit binnen- en buitenland (bewindspersonen, directeuren Jeugdbeleid, voorzitters werkgevers jeugdzorg, wethouders, gedeputeerden, beleidsmakers, projectmanagers, hoogleraren, enzovoort).<sup>57</sup> De personen die het jeugd(zorg) beleid in Nederland maken en bepalen, vormen een overzichtelijke groep; ook de jeugdsector lijkt zijn 200 van Mertens te hebben. Het voordeel hiervan is dat reactiviteit, waarbij het niet duidelijk is of personen het 'ware' gedrag vertonen, uitgesloten wordt (Boeije, 2009:288). De interviews waren in de meeste gevallen ongestructureerd, hoewel er in een aantal gevallen wel een topiclist aanwezig was. In geen enkel gesprek is de volgorde van te bespreken onderwerpen aangehouden. *Probing*, het doorvragen (Verschuren, 2009:421), is vaak toegepast. Na een aantal interviews was er sprake van *saturation* (verzadiging, Boeije, 2009:262). Er was, zoals Verschuren (2009:96) zou zeggen, zeker geen sprake van *error of omission* (te weinig data), maar eerder *error of commission* (te veel data). Toen uit de analyse van nieuwe geselecteerde gevallen geen nieuwe informatie meer kwam, is hiermee gestopt.

Belangrijk in de interviews was de constante vergelijking. Ik weet wat andere participanten eerder hebben geantwoord, en kan dus vergelijken. Regelmatig werd in deze gesprekken teruggekoppeld naar de antwoorden van anderen, wat vaak tot een wending aan het gesprek leidde (ontkenning, toelichting, verdediging, aanval op de ander, geschiedenis herschrijven). Maas (1993) noemt dit het model van act, interact en dubbelinteract, oftewel actie, reactie, reactie op reactie.

Daarnaast zijn er vele personen geïnterviewd, onder andere in het kader van te publiceren artikelen of van opdrachten als adviseur. Daar zat geen bedachte selectie aan vast: daar is een zekere willekeur te bespeuren. Aan de hand van bepaalde opdrachten kreeg ik personen te spreken die ingevoerd waren in de jeugdsector en specifieke informatie konden geven, of bepaalde personen speelden zich in de kijker waardoor een interview geïndiceerd leek. Deze personen zijn geïnterviewd en een aantal van deze gesprekken is op band opgenomen. Ik heb de gesprekken echter niet opgenomen met het doel ze voor dit onderzoek te gebruiken en de participanten waren niet van dit onderzoek op de hoogte. Om die reden zijn deze gesprekken niet getranscribeerd. Het vormde mijn inzicht in relatie tot de vraag-



stelling van dit onderzoek in algemene zin, maar ik zal de informatie niet gebruiken in dit onderzoek, tenzij uit andere publicaties hierover geciteerd kan worden.

Daarnaast telt voor deze deelvraag de participerende observatie; ik verwijs hiervoor naar vraag 1.

*Vraag 4:* Hoe kunnen de twee geselecteerde begrippen uit de bestuurskunde het beleid van de jeugdzorg verklaren?

Verschuren en Doorewaard (2001:31) schrijven: 'Bij een praktijkonderzoek is het projectkader vaak zeer omvangrijk omdat we meestal te maken hebben met een probleemkluwen dat historisch gegroeid is en ingebed is in een culturele, sociale en of politieke context.' Om die reden en om het onderzoek in haalbare proporties te houden is ervoor gekozen om het onderzoek naar beleidsproducten tijdruimtelijk af te bakenen. Op de vraag welke beleidsdocumenten in het onderzoek dienen te worden betrokken is gelet op de politieke status van de documenten. In het onderzoek zijn de nota's van de belangrijkste (politieke) commissies waar het de organisatie van de jeugdzorg betreft, betrokken. Op deze beleidsproducten is een algemene, kwalitatieve inhoudsanalyse toegepast. Door de achtereenvolgende beleidsdocumenten inzake stelselwijziging van de jeugdzorg te analyseren is er tevens sprake van vertooganalyse.

*Vraag 5:* Op welke wijze kan informatie inzake de nieuwste innovatiestrategieën een rol spelen bij vernieuwing van het jeugd(zorg)beleid?

Op de eerste plaats werd informatie verzameld via literatuurstudie. Daarnaast is een aantal sleutelfiguren uit binnen- en buitenland bevraagd op innovatieve trends in de publieke dienstverlening i.c. de jeugdzorg in hun land, en op hun visie over de toekomst en de te verwachten invloed daarvan op het Nederlandse jeugd(zorg)beleid.

Ik ben tevens op zoek gegaan naar innovatiemodellen in de publieke dienstverlening i.c. het jeugd(zorg)beleid in het buitenland. Ik heb gekeken naar voorbeelden uit twee tegengestelde wereldmachten Rusland en de Verenigde Staten, waarvan ik een aantal experts meermalen heb geïnterviewd. Daarnaast heb ik de afgelopen decennia zowel in Rusland als in de Verenigde Staten bij een aantal organisaties met enige regelmaat meegelopen in de dagelijkse uitvoerings- en beleidspraktijk om een beter beeld te krijgen. Natuurlijk heb ik hiervoor ook de meest relevante literatuur bestudeerd.



## 1.6 De omsingeling voltooid

Er is veel aandacht besteed aan het verzamelen en analyseren van materiaal ten einde een antwoord te kunnen geven op vragen van dit onderzoek. Met al dit materiaal kan ik een antwoord geven op de brede vraag waarom het zo moeilijk is om het jeugd(zorg)stelsel effectiever in te richten en hoe de jeugdsector in de toekomst daaraan kan ontsnappen.

Ik benadruk dat hier geen sprake is van evaluatief onderzoek bij uitstek. Ik heb geïnventariseerd en geanalyseerd, waarna trends voor de toekomst duidelijk worden. Binnen de regulatieve cyclus van Van Strien (1986) is dan de vraag: hoe moet het nu verder? Daar kan ik op ingaan als de conclusies ten aanzien van de vijf vragen zijn getrokken, hetgeen in hoofdstuk 6 gebeurt. Hoofdstuk 7 gaat in op de toekomst met een tweetal beleidsvoorstellen die de problemen van het huidige stelsel ontlopen.

Het is aannemelijk dat de beleidsdiscussies ten aanzien van het jeugd(zorg)beleid voorlopig niet zullen verstommen. De plannen van het huidige kabinet-Rutte II tot onder andere decentralisatie van de jeugdzorg naar het gemeentelijk niveau geven zelfs weer een enorme *Schwung* aan deze discussies. Ik hoop dat de beleidsmakers en politici enig nut ondervinden van de uitkomsten van dit onderzoek.

## 1.7 Leeswijzer: het waar

Dit verslag telt zeven thematische hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk, de introductie van het onderzoek en een verantwoording van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, is op enkele alinea's na afgesloten.

Hoofdstuk 2 beschrijft vorming en uitvoering van beleid in de publieke dienstverlening. Dat doe ik aan de hand van een model dat ik van Mouwen en vele andere auteurs heb geleend: de samenlevingsdriehoek. De kernbegrippen daarin (staat, markt en burger) worden apart in de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5 besproken.

In hoofdstuk 3 selecteer ik twee begrippen uit de bestuurskunde: hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid. Ik licht ze toe en geef aan hoe zij werken in onze samenleving.

Dan wordt het tijd voor een verdieping naar het jeugd(zorg)beleid. In hoofdstuk 4 staat de Nederlandse jeugdzorg centraal. Ik ga in op de totstandkoming van de huidige jeugdzorg (paragrafen 4.2 en 4.3) en inventariseer de zwakten (paragraaf 4.4), geschraagd door commentaar van buitenlandse experts (paragraaf 4.5).

In hoofdstuk 5 worden de bestuurskundige begrippen hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid toegepast op het jeugd(zorg)beleid. Hybriditeit wordt gekoppeld aan de sturing, financiering en toezicht van de sector in paragraaf 5.2. In ver-

band met institutionele padafhankelijkheid analyseer ik een negental commissies sinds de Tweede Wereldoorlog en hun beleidsproducten in paragraaf 5.3. Wat het effect van dit alles is, beschrijf ik in de effectiviteitsparagraaf 5.4.

Hoofdstuk 6 levert de conclusies. Om optimistisch en constructief af te sluiten is een vooruitblik met de vele kansen onontbeerlijk. Dat is hoofdstuk 7 geworden.

De noten zijn onmisbaar voor het brede begrip.



## 2 De driehoek van de samenleving

---

### 2.1 Inleiding

Wanneer Bob Dylan in het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw zijn protestsong *The Times They Are a-Changin'* ten gehore brengt, zullen slechts weinigen het recurrente karakter van de titel van dit lied hebben vermoed. De samenleving veranderde hevig in de jaren zestig, maar ook daarna en nu nog steeds, evenals de rolverdeling tussen haar belangrijkste actoren overheid, markt en burger (Raad voor het openbaar bestuur, 2012:3). Na jaren van eerst verstatelijking en daarna vermarkting lijkt het nu de beurt aan vermaatschappelijking. Waar komt dat vandaan, hoe gebeurt dat en waar gaat het naar toe?

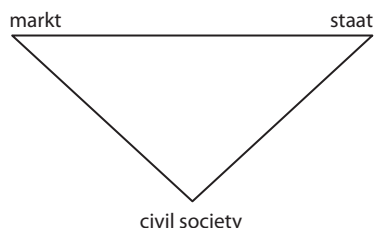
In dit hoofdstuk zal ik een eenvoudige meetkundige figuur kiezen die de samenleving symboliseert. Ik bespreek in paragraaf 2.2 hoe organisaties en sectoren in een driehoek gepositioneerd kunnen worden en dat zij, ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen, met regelmaat hun plaats verlaten.

Vervolgens worden de drie onderscheidenlijke sturingsmechanismen in onze maatschappij – staat (2.3.), markt (2.4.) en burger (2.5.) – besproken. Wat de publieke dienstverlening betreft, lijkt een middenpositie in de driehoek ingewikkeld (vanwege de onvermijdelijke hybriditeit), maar niet ongunstig (geen dominantie van een van de sturingsmechanismen).

### 2.2 Positioneringsdriehoek

Bestuurskundigen, sociologen en politicologen (zie bijvoorbeeld Abrahamson, 1996; Bijlsma & Jansen, 2008; Mouwen, 2004; Zijdeveld, 1999; Moore, 1995; Reverda, 2004) maken graag gebruik van de meetkundige figuur die ontstaat wanneer drie punten die niet op een rechte lijn liggen met elkaar worden verbonden om de samenleving te illustreren.<sup>58</sup> In deze driehoek vertegenwoordigen de drie hoeken<sup>59</sup> de overheid, de markt en burgers.<sup>60</sup>

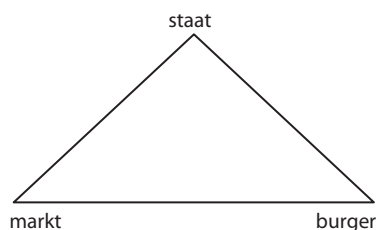
Abrahamson (1996) ziet de markt en de staat als dominante factoren ten opzichte van de burger, en plaatst de driehoek om die reden als volgt.



Figuur 1. *Welfare triangle* van Abrahamson (1996)

Volgens Abrahamson vertegenwoordigt de markt het geld, de staat de macht en de civil society, die hij opdeelt in niet-gouvernementele organisaties en informele netwerken, de solidariteit. Hij geeft een mondiale interpretatie aan zijn *welfare triangle* door noord-zuid en oost-west lijnen door de driehoek te trekken. Risico en kansen horen bij de markt, zekerheid en passiviteit bij de staat. In de zuidelijke hoek, waar markt en staat ver weg zijn, rest de burger niets anders dan te koersen op zijn medeburgers of zijn eigen plan te trekken: daar is sprake van fragmentatie respectievelijk solidariteit.<sup>61</sup>

Het behoeft geen betoog dat er verschillen kunnen zijn per land en per sector. In de Nederlandse situatie bepaalt vaak voor een niet onbelangrijk deel de overheid de publieke dienstverlening. Om die reden geef ik er de voorkeur aan gebruik te maken van de positioneringsdriehoek zoals Mouwen (2004:10) die schetst, waarbij de overheid de dominante bovenpositie inneemt.<sup>62</sup>



Figuur 2. *De positioneringsdriehoek* van Mouwen (2004:10)

In een samenleving kan gekozen worden voor één van de drie mechanismen of voor een hybride constructie waarin twee of drie mechanismen een rol spelen, zo stellen Bijlsma en Jansen (2008:29). Daarbij is het goed ons te realiseren dat, hoewel deze drie mechanismen de samenleving coördineren, ze nadrukkelijk van elkaar verschillen wat betreft essentiële functies, reguleringsprincipes en doelen: de overheid richt zich op het algemeen belang, het particulier initiatief op groepsbelangen en de markt op het eigenbelang.

Het is niet moeilijk om de drie hoofdstromen in de politiek of de drie waarden van de Franse Revolutie te koppelen aan de begrippen staat (sociaal-democratie, *égalité*)<sup>63</sup>, markt (liberalisme, *liberté*) en burger (christen-democratie, *fraternité*).<sup>64</sup> Op Nederlandse schaal zijn de drie hoeken uit de driehoek te koppelen aan de drie politieke hoofdstromingen, door De Beus, Doorn en Lehning (1989) ook wel de politieke driehoek genoemd, en hun partijen: 'Het CDA dat kiest voor een verantwoordelijke samenleving, daarmee het probleemoplossend vermogen van de samenleving onderstrepand; de PvdA die vasthoudt aan een houdbare verzorgingsstaat waarin de rol van de overheid niet wordt aangetast, en de VVD die blijft hameren op het belang van meer markt, minder overheid' (Balkenende, 2002:114).

Activiteiten, organisaties en sectoren zijn in deze driehoek te plaatsen. De krijgsmacht bijvoorbeeld zal direct onder de overheid vallen, net als de politie en de Belastingdienst, en wordt daardoor gepositioneerd in de bovenste punt van de driehoek. Het bedrijfsleven, van de bakker om de hoek tot aan Shell toe, zit links onderaan in de hoek van de markt, en een wandelclub van een buurtvereniging of de biljartclub uit het buurtcafé horen bij de hoek burger.

Toch zijn niet alle activiteiten, organisaties en sectoren zo eenvoudig te plaatsen. De plaatselijke voetbalclub, ooit begonnen in de burgerhoek, kan zich soms ontwikkelen tot een commercieel bedrijf (profvoetbal) en schuift daarmee op naar de hoek markt. Ziekenhuizen, ooit gestart in de hoek van burger, zijn opgeschoven richting overheid (verstatelijking) in verband met inspectie-eisen, financiering, vergunningen, toezicht enzovoort, en de laatste tijd komt daar de markt om de hoek kijken. Zaken die altijd direct onder overheid vielen, zakken in sommige gevallen iets af richting markt en burger (ontstatelijking); zo wordt een aantal taken bij leger en politie tegenwoordig uitbesteed aan marktpartijen (vermarkting) of belegd bij de burger (vermaatschappelijking).

Deze verschuivingen binnen de driehoek, door Mouwen (2004) migratie genoemd, komen bij haast alle activiteiten en organisaties voor. Van de Donk (2010b) constateert dat veel maatschappelijke organisaties zijn verstatelijkt of vermarkt, of zelfs beide.

We zien dat in de loop der tijd veel organisaties van de hoek burger (het particulier initiatief) opschuiven naar staat.<sup>65</sup>

Zijderveld (1999:152-6) stelt dat overaccentuering van een van de hoeken leidt tot extremisme: sociaal-democratie voert dan via socialisme tot dictatoriaal communisme en stalinisme, liberalisme kan via libertinisme tot anarchisme leiden, en conservatisme kan verworden tot reactionair corporatisme en fascisme.

Vooraf sinds de jaren zestig is er sprake van verstatelijking van het particulier initiatief, dat belast is met het beheer van gemeenschapsvoorzieningen die geheel of grotendeels uit de collectieve middelen worden gefinancierd. De instellingen zijn om allerlei redenen veelal losgeraakt van hun oorspronkelijke achterban.<sup>66</sup>

De verstatelijking, een onvermijdelijke consequentie van de verzorgingsstaat, integreert het openbaar bestuur en het particulier initiatief in toenemende mate.

Wanneer ik enkele belangrijke kenmerken van de drie hoeken samenvoeg zoals die door verschillende auteurs (Mouwen, 2004; Offe, 2000; Abrahamson, 2005; Pestoff, 1995; Habermas, 1989; Bijlsma & Jansen, 2008; Balkenende, 2002; Zijderveld, 1999; Van Gunsteren, 1992; Weber, 1978; Van de Donk, 2007) genoemd worden, ontstaat het volgende overzicht.

*Tabel 1. Overzicht van kenmerken van de drie actoren in de positioneringsdriehoek*

	STAAT	MARKT	BURGERS
<i>doel</i>	algemeen belang	eigenbelang	groepsbelangen
<i>Franse Revolutie</i>	gelijkheid	vrijheid	broederschap
<i>politiek</i>	sociaal-democratie	liberalisme	christen-democratie
<i>Nederlandse politieke stroming</i>	PvdA	VVD	CDA
<i>bij overaccentuering</i>	van socialisme naar communisme naar stalinisme	van libertinisme naar anarchisme	van conservatisme naar corporatisme naar fascisme
<i>sturingsprincipe</i>	dwang	ruil	liefde
<i>dominantie</i>	<i>voice</i>	<i>exit</i>	solidariteit/loyaliteit
<i>waarden</i>	wettelijke gelijkheid	keuzevrijheid	identiteit
<i>capaciteit</i>	rede	voordeel	passie
<i>leidend medium</i>	macht	geld	communicatie
<i>verhoudingen</i>	verticaal	parallel	horizontaal

In de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5 worden respectievelijk de hoeken van staat, markt en burger besproken.

## 2.3 De hoek van de overheid

### 2.3.1 Inleiding

De hoek van de staat in de positioneringsdriehoek van Mouwen (2004) vertegenwoordigt naast het Rijk ook de andere overheden, zoals de provinciale en gemeentelijke. Om die reden dient 'staat' gelezen te worden als 'overheid'.

Ik zal in deze paragraaf over de overheid aandacht besteden aan haar rollen (2.3.2), de totstandkoming van en de kritiek op de verzorgingsstaat (2.3.3), de vervolgstap naar de participatiestaat (2.3.4) en vervolgens aan de wijze waarop de overheid functioneert, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor het New Public Management (2.3.5).

Daarna is er tijd om alternatieve mogelijkheden te onderzoeken in paragraaf 2.3.6. De conclusies vat ik samen in 2.3.7.

### 2.3.2 Zich ontwikkelende rollen van de overheid

De Nederlandse overheid heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld.<sup>67</sup> Zo verkrijgt Nederland in de negentiende eeuw eerst het karakter van een nachtwakerstaat. Deze beperkt zich tot regulering als basistaak van een staat: contracten moeten worden nagekomen, eigendommen geëerbiedigd en grenzen gerespecteerd. Concreet gaat dit over politie, dijkbewaking en defensie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012:13).<sup>68</sup> Dat leidt tot interne en externe veiligheid. De nachtwakerstaken bedragen maar een klein percentage van het nationaal inkomen: in 1815 gaat dat om 4 procent.<sup>69</sup>

De moderne tijd begint voor Nederland in 1848, met een grondwetswijziging naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat (ook wel 'de stille revolutie' genoemd); de overheid staat niet langer naast de samenleving, maar erboven (Iedema & Wiebinga, 2010:26). In deze fase tracht de overheid de collectieve goederen te reguleren; er wordt dan gesproken van een reguleringsstaat.<sup>70</sup>

Langzaam zien we een ontwikkeling waarbij men vindt dat de overheid ook een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van welvaart en welzijn.<sup>71</sup> De staat heeft nog geen verzorgende, maar voornamelijk een beschermende rol (Jager-Vreugdenhil, 2012:15). Dat proces zet zich vooral in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw door: de overheid neemt de zorg voor de (maatschappelijke) infrastructuur op zich als er collectieve voorzieningen tot stand komen in de zorg, het onderwijs en de sociale zekerheid. Zij wordt aangeduid met de term welvaartsstaat. De Klerck (2006:45,46) omschrijft de welvaartsstaat als volgt: 'De sociaal-democratische welvaartsstaat wordt gekenmerkt door universele voorzieningen met een hoge mate van decommodificatie<sup>72</sup> en een samengaan van inkomensbe-



scherming en actief beleid ten aanzien van arbeidsparticipatie. Sociale bescherming verschijnt in het sociaal-democratische type als een universeel burgerrecht, dat zich uitstrekt over de hele samenleving, van de *little people* tot de middenklasse en de boerenklasse. De welvaartsstaat tracht de doelstelling van volledige werkgelegenheid te realiseren door op te treden als werkgever eerder dan als uitkeringsverstrekker. Een uitgebreid gamma aan publieke voorzieningen wordt door de staat zelf gefinancierd en uitgevoerd. Hoge, algemene en progressief oplopende belastingvoeten staan daarvoor garant. Maar tegelijkertijd wordt ingezet op actief arbeidsmarktbeleid om de omvang van de behoeften zo klein en de bijdragebasis zo groot mogelijk te maken. (...) De kapitalisten worden in dit stelsel uitgenodigd om de welvaartskoek te vergroten in ruil voor het behoud van de controle over en eigendom van de productiemiddelen, maar met het dwangbevel zich te onderwerpen aan de nieuwe regels van sociaal-democratische hemel op aarde.'

Overigens, de welvaartsstaat is niet staats. De term 'welvaartsstaat' is een incorrecte (letterlijke) vertaling van *Welfare State*. *Welfare* betekent 'het zich goed bevinden', 'welvarend zijn', en *state* betekent toestand, ordening (Deleek, 2008:28). Het wordt in het Verenigd Koninkrijk in de jaren dertig gebruikt als tegenhanger van de *Warfare State* van de toenmalige fascistische dictaturen om te wijzen op de democratische rechten van de burger op sociale bescherming (Schuyt, 2013:9). In een welvaartsstaat is de overheid niet oppermachtig, maar sociale partners nemen deel aan besluitvorming en uitvoering. Instituten treden op als elkaar in evenwicht houdende partners (*countervailing power*), want '*on ne change pas la société par décret*' (Deleek, 2008:23).

Deze partners plegen overleg met elkaar en sluiten overeenkomsten. De grondslag van het overleg is consensus; door de markt, die sinds het begin van de jaren negentig een grotere rol opeist, wordt dit bemoeilijkt, maar als beginsel niet verworpen.

De Swaan (2004:9) wijst erop dat de veranderingen in de samenlevingen een structuur vertonen. In de afgelopen vijfhonderd jaar heeft zich een collectiveringsproces voltrokken. Dat proces krijgt een *boost* wanneer Bismarck, om de opkomende socialistische beweging de wind uit de zeilen te nemen<sup>73</sup>, in 1881 sociale verzekeringen verplicht stelt.<sup>74</sup> Rond 1900 heeft Duitsland *sickness insurance, industrial accident insurance and old age pensions* (Johnson, 1987:5); Bismarck zou daarmee de ontwerper van de sociale zekerheid zijn (De Swaan, 2004:195; Deleek, 2008:47). Het is bijzonder dat in Nederland pas in 1941 het ziekenfonds wettelijk geregeld wordt door de bezettende Duitse macht.<sup>75</sup>

'Omdat tegen het eind van de vorige eeuw (hij doelt hier op de negentiende eeuw, R.Cl.) in Duitsland bleek dat een staatsverzekering bestaan kon en nog functio-

neren ook, kwam dat programmapunt in Engeland op de politieke agenda en werd het in Frankrijk afgewezen als een Teutoonse rariteit', zo beschrijft De Swaan (2008c:88) de uitbreiding. Doordat hoge ambtenaren en academische specialisten nauw contact met collega's in de buurlanden hebben en nauwlettend de nieuwig-heden in hun stelsels volgen, verspreidt het beleid van sociale zekerheid zich over Europa.<sup>76</sup> Nederland krijgt pas rond 1913 zijn Ziektewet, waarbij verplichte deel-name is geregeld voor bepaalde categorieën werkers (Johnson, 1987:5).

Na de jaren vijftig, zestig en zeventig breidt de overheidstaak zich uit. Aan klas-sieke grondrechten (vrijheid van godsdienst, meningsuiting en zo meer) wordt niet getornd; de overheid bemoeit zich wel nadrukkelijker met de sociale grond-rechten.

Zo ontstaat in de tweede helft van de twintigste eeuw de verzorgingsstaat, die zich gekenmerkt weet door een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid en zorg draagt voor onderwijs en gezondheidszorg. Daar waar men zich tijdens de verzuiling<sup>77</sup> (1900-1960) schikt naar de voormannen van de zuil, staat in de verzorgingsstaat de uitbreiding van de sociale grondrechten centraal (Hurenkamp & Tonkens, 2011:53). Hier zien we dat de overgang van centralistische staat naar natiestaat en welvaarts-staat en vervolgens naar verzorgingsstaat geen proces is van de opeenvolging van nieuwe staatsvormen, maar een proces is van accumulatie van overheidstaken (Reverda, 2004:24).

### 2.3.3 De verzorgingsstaat en de kritiek

Er is de laatste jaren discussie of Nederland nog een verzorgingsstaat is of wil zijn.<sup>78</sup> De kritiek is drieledig: zij is onbetaalbaar, onbestuurbaar en onleefbaar. Met onbetaalbaar wordt vooral bedoeld op de (vooralsnog) niet in de hand te houden kostenontwikkeling van bijvoorbeeld de gezondheidszorg<sup>79</sup> en de sociale zekerheid; met onbestuurbaar wordt bedoeld dat het centralisme, noodzakelijk voor een gelijke behandeling, tevens de ontplooiing van de burger inkapselt<sup>80</sup>; met onleefbaar duidt men op de creatie van afhankelijke burgers (Tilanus, 1997:42). Daarnaast bestaat er meer basale kritiek op de verzorgingsstaat: zo richt zij zich met haar (financiële) compensaties traditioneel meer op de gevolgen en te weinig op de oorzaken. De solidariteit is geïnstitutionaliseerd<sup>81</sup> (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013b:36), vooral ten gevolge van negatieve tolerantie.<sup>82</sup>

Volgens het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009:5) is zelfs de hele sociaal-morele infrastructuur geërodeerd. Dat is niet zo verwonderlijk wanneer we de Wet van Wagner<sup>83</sup> serieus nemen, die zegt dat als de maatschappelijke welvaart groeit, tevens de sociale uitgaven groeien (Hoogerwerf & Herweijer, 2008:345; Bogt, 1998:17), oftewel dat als burgers een bepaald welvaartspeil gepasseerd zijn,

zij een groter beroep doen op de staat. Een al langer klemmende vraag is of de overheid dit nog in de hand kan houden.

De verzorgingsstaat kan een steeds groter aantal problemen niet meer oplossen. Dat mag misschien niet verbazingwekkend zijn, immers 'de traditionele verzorgingsstaat functioneert als een vergoedingsmachine die niet gemaakt – en dus onbekwaam – is om problemen aan te pakken' (De Klerck, 2006:41). Een dominant dispuut in onze verzorgingsstaat of we een residuale<sup>84</sup> of een universele<sup>85</sup> verzorgingsstaat willen zijn<sup>86</sup> (Deleeck, 2008:17) raakt achterhaald, want 'de laatste tien jaar is de overheid op zoek naar nieuwe verhoudingen tussen individu, overheid, markt en maatschappelijk middenveld', zo stellen Derickx *et al.* (2010:83).

Sommige auteurs, die de verzorgingsstaat associëren met dominante staatsinterventies, spreken cynisch van de zogenaamde 'nachtzusterstaat' (als tegenhanger van de nachtwakerstaat) of van de gegarandeerde *security from birth to grave* (De Klerck, 2006:36).

Er wordt een onderscheid gemaakt in verschillende typen verzorgingsstaat. Nadat Esping-Andersen (1990) een verzorgingsstaat, hij spreekt trouwens bij voorkeur van een verzorgingsregime<sup>87</sup>, definieert als een samenspel tussen staat, markt en familie bij het (her)verdelen van sociale voorzieningen, onderscheidt<sup>88</sup> hij drie verschillende regimes<sup>89</sup> die in hun ideologische en politieke gedachtengoed en in de uitvoering van sociaal beleid essentieel van elkaar verschillen: het liberale, het sociaal-democratische en het conservatieve regime.<sup>90</sup>

Molenveld (2009:7) licht de verschillen helder toe: 'Binnen christen-democratische verzorgingsstaten neemt de familie een centrale rol in bij het organiseren van sociale voorzieningen en blijft de overheid op de achtergrond. Daarnaast ligt er meer verantwoordelijkheid bij het individu. In het liberale regime staat de vrije markt centraal. Dat wil zeggen, een vrije markt van geprivatiseerde aanbieders van sociale voorzieningen, met weinig staatsinterventies en een minimum aan sociale voorzieningen. Bij het aanspraak maken op deze sociale voorzieningen stellen de liberalen hoge ingangseisen. Ze maken hierbij gebruik van middelen- en inkomstentoetsen. Met deze toetsen bepalen zij of het individu daadwerkelijk geen middelen en mogelijkheden heeft om zijn voorzieningen in te kopen. Een liberale staat legt meer verantwoordelijkheid bij het individu in plaats van bij de staat. Bij de sociaal-democraten neemt de staat daarentegen een centrale rol in. Sociaal-democraten zien sociaal beleid en collectieve voorzieningen als een middel om sociale verschillen te verminderen. Sociaal-democraten zijn dan ook tegen een middelen- of inkomstetoets. Daarnaast streven sociaal-democraten naar volledige werkgelegenheid en promoten zij gelijkheid bij de ingang tot sociale voorzieningen.'

Esping-Andersen (1999) ziet de Nederlandse verzorgingsmaatschappij als een mengvorm van de sociaal-democratische en corporatistische modellen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012:15). Hoe we echter ook onze verzorgingsstaat zouden willen definiëren, het is wel duidelijk dat er een einde komt aan de traditionele verzorgingsstaat (Van Doorn & Schuyt, 1987; WRR, 2006; Kwakkelstein *et al.*, 2012; De Graaf, 2005:80; Idenburg, 1983; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2006; Van Ewijk, 2012:18; Rotmans, 2013; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013:19; Schuyt, 2013:7).

### 2.3.4 De volgende stap: de participatiesamenleving

Momenteel zitten we in de transitie van een corporatistische verzorgingsstaat, die volgens Van der Veen (2009:271) immobiel is omdat sociale partners elkaar over en weer in een houdgreep houden, naar een ander type staat (Van Meteren, 2013:5).<sup>91</sup> Er worden door auteurs verschillende varianten gemeld, zoals de risicosamenleving (Beck, 1992), de waarborgstaat van Kwakkelstein *et al.* (2012), de managementstaat van Ringeling en Kickert (2010), de labyrintische staat (Stuurman, 1985), de actieve welvaartsstaat (Van Berkel *et al.*, 2011), de regulerende staat (Braithwaite, 2000), de voorwaardescheppende staat (Raad voor het openbaar bestuur, 2012), de *social investment state* (Dobrowolsky, 2002), de preventiestaat (Peeters, 2013:373 e.v.; Van Gunsteren, 2008), de transactiestaat (Ankersmit, 2008a:37), een staat-op-maat (De Waal, 2011:21), de preventieve surveillancestaat (Parton, 2005) en de improvisatiemaatschappij van Boutellier (2011).

De grootste voorkeur lijkt uit te gaan naar de participatiestaat (onder andere Tilanus, 1997:41; Balkenende, 2005; WRR, 2006; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012; Sociaal-Economische Raad, 2006; De Gier, 2007:9; Balkenende, 2009; Uitermark & Van Beek, 2010:237; Derickx *et al.*, 2010:84; Verbeek & De Haan, 2011:23; Jager-Vreugdenhil, 2012).<sup>92</sup>

De *Thesaurus Zorg en Welzijn* omschrijft<sup>93</sup> de participatiestaat als volgt: ‘staatsvorm, opvolger van de verzorgingsstaat, waarin de overheid niet meer de burgers van de wieg tot het graf verzorgt, maar ze stimuleert en ruimte geeft om te participeren op de arbeidsmarkt en een vangnet garandeert als het misgaat; van de burgers wordt eigen verantwoordelijkheid en participatie aan de samenleving verwacht.’ Deze ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid zal volgens De Gier (2007:6), hij noemt de participatiestaat de ‘activerende participatiestaat’, overigens minder prettig uitvallen voor de lager opgeleiden en meer traditionele groepen werknemers. Hij vat in enkele kernbegrippen de verschillen tussen de verzorgingsstaat en de participatiestaat samen.

Tabel 2. Uit: Gier, E. de (2007:16). Overpeinzingen bij een activerende participatiemaatschappij. Oratie. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

VERZORGINGSSTAAT	PARTICIPATIESTAAT
herverdelen	investeren
baanzekerheid	werkzekerheid
centrale sturing	decentrale sturing
collectieve verantwoordelijkheid	individuele verantwoordelijkheid

De vraag lijkt gerechtvaardigd of, nadat de overheid door verstatelijking de maatschappelijke pluriformiteit in een uniform kader van publieke beleidsdoelen en controlemechanismen heeft gestopt (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011a:19), diezelfde overheid nu in staat is ruimte te geven aan andere partijen (i.c. markt en burgers) om de transitie van verzorging naar participatie te maken. Indien zij, bij haar dominante positie (aan de top van de driehoek), vasthoudt aan haar huidige functioneren (doelstellingen en werkwijze), zal het verkrijgen van een participerende geest in de samenleving nog een harde dobber worden. Om die reden ga ik in de volgende paragraaf in op de veranderingsmogelijkheden bij de overheid.

2.3.5 De besturing bij de overheid: New Public Management

2.3.5.1 Inhoud

‘Politieke partijen hebben nooit meer goed nagedacht over politieke visies op de overheid. Als keuzes niet gebaseerd zijn op een visie, maar door omstandigheden en incidenten worden afgedwongen, dan houdt je het bestuur alleen bij de les door het als een bedrijf in te richten’, zo stelt Tjeenk Willink in zijn analyse van de huidige samenleving (Staal en Stokmans, 2011:36). En dat is wat er zijns inziens is gebeurd. Het lijkt overigens wel alsof steeds grotere delen van de samenleving gaan functioneren volgens de paradigma’s van het bedrijfsleven.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt in het Engelse taalgebied New Public Management (NPM) geïntroduceerd.<sup>94</sup> NPM staat voor bedrijfsmatig werken voor de publieke en non-profitsector, waarbij de overheid zich moet gaan gedragen als een bedrijf en de mate en wijze van productie moeten geschieden volgens het marktprincipe.<sup>95</sup> NPM streeft naar meer marktwerking binnen de collectieve sector (Sociaal en Cultureel Plabureau, 2012:16).

De enorme tekorten op de overheidsbegrotingen van de westerse landen stimuleren aandacht voor efficiëntie en effectiviteit in de vorm van NPM (Ringeling & Kickert, 2010:82).

Osborne en Gaebler (1993), de auteurs van *Reinventing Government*, een van de invloedrijkste boeken waardoor de NPM-ontwikkelingen worden versneld<sup>96</sup>, spreken van een 'ondernemende overheid'. Om deze auteurs te citeren: *'It is innovative and imaginative and creative. It takes risks. It turns public functions into moneymakers rather than budgetbusters. (...) It works with the private sector. It privatizes. It creates enterprises and revenues generating operations. It is market oriented. It focuses on performance measurement. It rewards merit. It says "Let's make this work", and it is unafraid to dream the great dream'* (Osborne & Gaebler, 1993:18).

NPM wordt in de verschillende landen met een verscheiden snelheid, diepgang en omvang uitgevoerd. Het 'echte' NPM is vooral te vinden in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten: hier gaat men ver in marktachtige voorzieningen bij de overheid en wordt de burger als klant van de overheid beschouwd. In de Verenigde Staten ligt de nadruk op het verkleinen van de overheid en het verlagen van de belastingen, terwijl in het Verenigd Koninkrijk niet alleen wordt bezuinigd en geprivatiseerd, maar ook veel wordt geïnvesteerd in het ombouwen van de overheidsorganisatie.

Op het Europese continent is vooral de aanpak te vinden die moderniseert, met de overheid als behartiger van collectieve belangen (De Ridder & Zijlstra, 2010:256,257). De Vries (2008a) schrijft dat de NPM-trend zich in alle westerse democratieën en bureaucratieën voordoet. Deze ontwikkeling is en wordt gestimuleerd door internationale organisaties als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de OESO<sup>97</sup>, die hun ideeën over de liberale markteconomie mondiaal hebben verspreid en die in politieke en economische systemen uitvoeren, ook wel 'de Washington-consensus' genoemd (WRR, 2012a:21; De Klerck, 2006:49; Callaghan, 2000:49).<sup>98</sup> Landen zijn daardoor in bestuurlijk opzicht steeds meer op elkaar gaan lijken.

### 2.3.5.2 Bezwaren

In Nederland wordt in de jaren tachtig en negentig<sup>99</sup> van de vorige eeuw het bedrijfsmatig werken bij de overheid geïntroduceerd<sup>100</sup>, met projecten als BBI (Beleids- en BeheersInstrumentarium) en het ook buiten onze landsgrenzen bekende Tilburgse model van de gemeente Tilburg (Tops, 1994:157,158; Kolthoff, 2007). De bedrijfsvoering verdringt voor een belangrijk deel de inhoudelijke beleidsvoering (Ringeling & Kickert, 2010:82). De term die in dit verband vaak valt is functionele rationaliteit: dan gaat het vooral om doelmatig- en doeltreffendheid. De aandacht verschuift van inhoudelijke betekenissen naar methoden, technieken en procedu-

res om iets te bereiken. Reverda (2004:63) noemt dit het als-dan redeneren: áls je dit wilt bereiken, dán moet je dat doen. Streefcijfers vervangen doelen, en de energie gaat niet naar het wat, maar naar het hoe.

Functionele rationaliteit is niet gekoppeld aan instituties, maar aan organisaties, die in doelmatigheid en doeltreffendheid hun nieuwe kernwaarden gevonden hebben. Volgens Zijdeveld (2000:97) is daardoor de institutionele dimensie overwoekerd door de organisationele.

Een van de belangrijkste effecten van het New Public Management-denken, door Ankersmit (2011:77) als 'desastreus' omschreven, is het ontkoppelen van aansturing en uitvoering.

De basisredenering die daaraan ten grondslag ligt, is dat er in een roeiboot maar één stuurman is (*steering people*), en die stuurman stuurt – hij roeit nadrukkelijk niet. Daarentegen roeien de roeiers (*rowing people*) en die bemoeien zich op hun beurt niet met het besturen van de boot. Osborne en Gaebler (1993:313) noemen het voorbeeld van de gezondheidszorg: '*In an entrepreneurial health care system, government would play a steering role. It would set the rules (...). But it would not try to row.*'

Met het idee dat de overheid als een bedrijf geleid kan worden, wordt van de *steering people* verwacht dat zij zich als procesmanager opstellen en zich niet met de inhoud bemoeien. *Steering people* gaan over het 'wat', *rowing people* gaan over het 'hoe'.

Hoewel de NPM-filosofie nog steeds vigeert, is zij volgens Aardema (2010:158) gebaseerd op een achterhaalde bestuurskundige visie: de *politics-administration dichotomy*. Hij meent: 'Door het hoe-wat dogma is niemand verantwoordelijk voor het geheel. De wat-ers verwachten actie van de hoe-ers en de hoe-ers verwijten de wat-ers dat die niet weten waar ze het over hebben. De meeste actoren nemen zo vooral verantwoordelijkheid voor hun deelbelang en schermen dit deelbelang af van de deelbelangen van anderen.' Dit leidt tot weinig effectief beleid. Hermanns *et al.* (2005:109) zijn in navolging van Van den Brink *et al.* (2005) ongelukkig met de gevolgen voor de uitvoerenden in de praktijk van deze tweedeling: 'Juist degenen die geen verstand hebben van de werkvloer, maken de dienst uit.'

(Top)ambtenaren ontwikkelen zich door het NPM-denken tot procesarchitecten.<sup>101</sup> Eenvoudig gezegd: het gaat voor de overheid om het 'wat'; het 'hoe' wordt uitbesteed aan de uitvoeringsorganisaties, aan de roeiers. Omdat (top)ambtenaren procesmanagers zijn geworden, maakt het in principe niet uit welk proces zij aansturen. Voor een dergelijke functie is inhoudelijke kennis van het werkterrein niet langer noodzakelijk; Van Westerloo (2007:90) noemt dat zelfs 'een handicap'.



Dat heeft grote gevolgen. ‘Topambtenaren waren ooit overheidsdienaren met veel inhoudelijke kennis. Nu bezitten ze geen inhoudelijk kennis meer, maar blinken ze uit in managementvaardigheden. Het zijn ambtenaren zonder inhoud’, zo stelt De Vries (2008).

Tjeenk Willink schrijft dat ‘de opeenvolgende modes van de terugtrekkende overheid en de overheid als procesmanager hebben geleid tot een minder deskundige overheid die haar basisverantwoordelijkheden niet meer aankan’ (Chavannes, 2009:20). Hij signaleerde in de *Jaarverslagen* van de Raad van State regelmatig een ‘deskundigheidsverlies’ binnen het openbaar bestuur<sup>102</sup>, terwijl uitgerekend topambtenaren juist de legitimatie voor hun macht ontleen aan hun deskundigheid (Van der Wal, 2012:263).

Doordat deze ambtenaren ten gevolge van de NPM-filosofie procesmanagers zijn geworden, is het sindsdien eenvoudig hen te laten rouleren. Ambtenaren in de Rijksdienst vanaf schaal 15 zijn ondergebracht bij de Algemene Bestuursdienst, ook wel ‘het gouden kaartenbakje van het Rijk’ genoemd.<sup>103</sup> De verwachting is dat door te rouleren verschillende beleidsterreinen beter kunnen samenwerken.<sup>104</sup> Maar naast de voordelen zijn er ook nadelen. Een keerzijde van de carrousel<sup>105</sup> is dat na jaren van functieroulatie vakkennis op departementen verdwenen lijkt te zijn geraakt.<sup>106</sup> Het is eenvoudig voor te stellen wat een gebrek aan historische bagage betekent voor het komend beleid ten aanzien van een sector: fouten worden herhaald, mislukte ideeën in een ander jasje opnieuw uitgeprobeerd, en wat als innovaties wordt gepresenteerd, staat feitelijk al in de vitrine van het beleidsmuseum.

Er is nog een bezwaar tegen de NPM-uitgangspunten en werkwijze: in belangrijke mate verdween het comparatieve voordeel van ambtenaren ten opzichte van politici. Dat voordeel lag op verschillende vlakken, zoals inhoudelijke kennis, deskundigheid en continuïteit. Nu krijgen de topambtenaren steeds meer dezelfde kenmerken als de politici. De onderlinge verhouding veranderde, want de topambtenaar verloor een deel van zijn machtsbasis vanwege het wegvallen van zijn inhoudelijke kennis. Ambtenaren worden steeds meer ingezet als uitvoerders van een politiek programma. ‘We dienen de inhoudelijke zaak’ heeft zich ontwikkeld tot ‘wij dienen de minister’.

Op zo’n manier ontstaat een managementstaat, de zogeheten *Managerial State*, die zich almaar uitbreidt: het op afstand plaatsen en uitbesteden van processen leidt tot een enorme regelproductie, want wat extern moet worden geleverd, dient minutieus omschreven te worden (Ringeling & Kickert, 2010:81,84). Bij deze staatsvorm, die ondernemend en resultaatgericht werkt, staan efficiëntie en effectiviteit voorop. Die managementstaat maakt een einde aan de beleidsvrijheid van pro-



professionals en de relatieve autonomie van uitvoerende ambtenaren, en is – vanuit het effectiviteits- en efficiëntiedenken – gepreoccupeerd door problemen. Door de *Managerial State* zijn de *checks and balances* in de samenleving verstoord.<sup>107</sup>

De overheid heeft, mede ten gevolge van het zich beperken tot het management en de carrousel, steeds minder ‘verstand van zaken’. Mede daarom is er voortdurend nieuw beleid nodig, hetgeen aansluit bij de Wet van de beleidsaccumulatie van In ‘t Veld (1982).<sup>108</sup> Immers, goed beleid smaakt naar meer en zwak beleid vraagt om een injectie, waardoor in beide gevallen het resultaat steeds is dat het beleid toeneemt. Vooral het gegeven dat falend beleid leidt tot nieuw beleid, en zelden tot beleidsbeeindiging<sup>109</sup>, veroorzaakt beleidsstapeling (Frissen, 1999:43).<sup>110</sup> Elders spreekt Frissen (1997) zelfs van ‘modern stalinisme’: controle wordt op controle gestapeld, planning op planning, evaluatie op evaluatie.<sup>111</sup>

NPM heeft volgens ‘t Hart en Noordegraaf (2010:186) ‘bij alle betrokkenen problematische sporen nagelaten’; de auteurs spreken zelfs over ‘verloochening van de publieke sfeer’.<sup>112</sup> Merkwaardig is de efficiencyparadox bij het NPM: uit allerlei empirisch onderzoek blijkt dat veel van de door NPM gewekte verwachtingen niet waargemaakt kunnen worden. In veranderkundige kringen, zo schrijft Aardema (2010:33), circuleert een percentage mislukte verandertrajecten van 70 of meer.<sup>113</sup>

Marktwerking, een terugtrekkende overheid en verzelfstandiging geven een zodanige versnippering en onoverzichtelijkheid te zien dat integraal management de oplossing is. Nu blijkt dat in Angelsaksische landen met hun neoliberale beleid de bureaucratie juist groter is dan in landen met een Rijnländs grondpatroon. Volgens het rapport *Lof der eenvoud* van de Raad van Economisch Adviseurs (2007) hebben in Nederland de hervormingen van de overheid om te komen tot een vermindering van de bureaucratie allerm minst tot een slagvaardiger en efficiënt apparaat geleid.

### 2.3.6 Een andere kijk op overheidsbeleid

Scott (1998) gaat in *Seeing Like a State*, met de intrigerende ondertitel *How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, met zijn onderzoek, dat begint bij de Middeleeuwen en via de achttiende eeuwse bosbouw en de stedenbouw uitwaaiert naar de huidige maatschappij, in op de groeiende regelzucht van de overheid. Overheden bedisselen steeds meer, op weg naar een ‘hypergeorganiseerde samenleving’ zou Bekkers (2007:362) zeggen, maar de kwaliteit van het leven lijkt niet te zijn toegenomen.

Scott vraagt zich af waarom de pogingen om de mensheid vooruit te helpen zo tragisch slecht hebben uitgepakt. Hij ziet een logica achter de mislukking van de maakbaarheidsideal en van de twintigste eeuwse maatschappij.<sup>114</sup> Hij signaleert

onder andere het verlangen en de acties van de overheid om tot een administratieve ordening van natuur en samenleving te komen. Hij licht dit toe aan de hand van de bosbouw.

Tot en met de zeventiende eeuw zijn bossen nog bossen in Europa: ongecontroleerd door de mens en natuurlijk gevarieerd. Zo tussen 1765 en 1800 willen de bestuurders de bosbouw rationaliseren, productierijp maken, bepalen. Zo ontstaan gecultiveerde bossen: rechte lijnen, lange lanen, eenvormig qua vorm en boomsort. De overheid, deze beweging begint in Pruisen en Saksen, wil het liefst *Normalbaume*. Dat heeft een vernietigende werking op de variëteit van flora en fauna, op de ecologische omgeving, op de biodiversiteit. Monocultuur is kwetsbaar en onvruchtbaar. De sturingsambitie gaat ten koste van de vitaliteit van complexe systemen als bossen, waarmee *das grosse Waldsterben* begint.

Nu werken overheden graag met monoculturen, dat is het minst moeilijk sturen. Beleid en regels zijn daar de verschijningsvormen van, en domineren variëteit en selectie. Variëteit en diversiteit zijn een voorwaarde voor vitaliteit.

Van de Donk (2007:146) begrijpt dat de overheid niet van variëteit houdt. Hij schrijft: 'Die overheid heeft meestal meer met gelijkheid en uniformiteit, want dat bestuurt wat gemakkelijker. Een bestuurbare samenleving is een leesbare samenleving, een leesbare samenleving vraagt om codes en cijfers, codes en cijfers vragen om uniformering en standaardisering. Aspecten en domeinen die minder goed leesbaar te maken zijn, verliezen al snel de aandacht van de bestuurders.'

Scott signaleert een trend waarbij de ecologische opvatting van bestuur (waar begrippen als variëteit, diversiteit en horizontale vitaliteit domineren) verschuift naar een systemische, die gekenmerkt wordt door bijvoorbeeld het NPM-denken, waar management, verticaal sturen via getallen, en uniformiteit de boventoon voeren. Ik zet de belangrijkste verschillen in tabel 3 tegenover elkaar.

Tabel 3. Opvattingen van bestuur volgens Scott (1998)

ECOLOGISCH	SYSTEMISCH
lokaal	centraal
situatie	stelsel
horizontaal	verticaal
leefwereld	systeemwereld
vormgeving	normstelling
variëteit	uniformiteit
selectie	analyses
inspiraties	instructies
wijdheid en intuïtie	kengetallen

Scott vraagt zich af wat de redenen zijn achter die excessieve regelzucht. Hij geeft het volgende antwoord: *'If I were asked to condense the reasons behind these failures into a single sentence, I would say that the progenitors of such plans regarded themselves as far smarter and farseeing than they really were and, at the same time, regarded their subjects as far more stupid and incompetent than they really were'* (Scott, 1998:343). Frissen verzorgde met *De virtuele staat* (1996) een soortgelijk requiem voor het idee van centrale planning.

Scott noemt lokale kennis ingebed in lokale praktijken *metis*. *Metis* is alleen in de praktijk te leren en niet standaardiseerbaar. *Metis* staat tegenover *techne*: universele, geabstraheerde kennis, los van tijd, plaats, traditie en lokale omstandigheden. In de door Scott beschreven hervormingen in de bosbouw, landbouw en stadsarchitectuur werd *metis* vervangen door *techne*. Tonkens en Swierstra (2008:127) schrijven daarover: 'Het autoritair opleggen van *techne* is aantrekkelijk voor beleidsmakers, omdat zij daarmee vanuit één centraal punt inzicht, kennis en controle hebben over lokale praktijken, hoe ver weg ook. De prijs hiervan is miskennis, onderdrukking en veelal vernietiging van *metis*.'

In zijn artikel 'De overheid is uit de rails gelopen' beschrijft Tjeenk Willink (2006:15) op welke wijze de ontwikkeling tegengegaan kan worden van een overheid die haar eigen gang gaat en steeds verder van de burgers af komt te staan. Hij bespreekt de 'dominantie van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica', die naar zijn idee alleen kan worden doorbroken en teruggedrongen als politici, uitvoerders en burgers tegenwicht bieden. In hun handen ligt de sleutel tot verandering, zo stelt hij. 'Veranderingen lukken nu eenmaal alleen door druk van buitenaf.' Tjeenk Willink verwijst daarbij in het bijzonder naar de rol van de burger als 'citoyen'. In deze rol gaat het om de burger als actief deelnemer in de publieke ruimte, zijn eigen buurt of school, het vrijwilligerswerk of in de mantelzorg. Hij ziet dat de overheid steeds weer nieuwe problemen creëert om die burger actief te betrekken. Hij noemt de drie belangrijkste. Uitvoerders worden nieuwe taken opgelegd, maar tegelijkertijd wordt er óf bezuinigd óf de termijn van invoering is te krap óf de volgende verandering meldt zich al weer aan.<sup>115</sup> Daarnaast krijgen uitvoerders steeds meer taken toebedeeld waarvoor zij niet zijn opgeleid, en die gaan ten koste van het primair proces. Tot slot zijn de normen, protocollen en modellen waarbinnen de uitvoerders hun werk moeten doen vaak niet adequaat voor de problemen die zij ontmoeten. Zijn conclusie is dat de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica van de overheid die het 'wat' bepaalt niet spoort met de professionele logica die het 'hoe' uitvoert, een conclusie die de WRR (2004) eerder ook trok.

Hij stelt dat verzelfstandiging, privatisering of beeëindiging van publieke taken geresulteerd hebben in een verschraling van de inhoudelijke deskundigheid bin-

nen het bestuur. Tjeenk Willink wil het spoor terug volgen: terug naar een deskundig ambtenarenapparaat, terug naar het besef dat staat en burger wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, terug naar een burgerschap dat meer betekent dan consument zijn. Hij wil dus de weg terug naar het ecologische bestuursstelsel van Scott (1998), en weg van de NPM-uitgangspunten en werkwijzen van Osborne en Gaebler (1993).

Frissen (Ham, 2006) omschrijft een dergelijke ontwikkeling zoals Tjeenk Willink die voorstelt als een 'verplaatsing van de democratie'. Het is volgens hem verstandig zaken in het beleid in te bouwen die de tragiek zoals beschreven door Tjeenk Willink kunnen matigen, zoals: maak zaken niet te zwaar en groot; organiseer alleen beleid dat ook te stoppen valt; organiseer verschillende zaken tegelijk (geen *Normalbaume*); bouw diversiteit in (anders komt *das grosse Waldsterben*); maak inventiviteit tot uitgangspunt van het stelsel (nu wordt inventiviteit regelmatig beschouwd als querulantengedrag).

Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) geeft oplossingen hoe we uit deze beleidsspiraal kunnen komen. De Raad (2005) schrijft dat een heroriëntatie noodzakelijk is en stelt voor om uit het paradigma te breken door de interventies van de overheid te richten op het creëren van ruimte voor instituties en burgers. De overheid stelt wel de kaders, maar bemoeit zich verder niet met de details (wel dus het 'waarom' en 'wat', maar niet het 'hoe', 'waar', 'wanneer' en met 'wie'). Daarnaast dient de overheid voor 'organisatorische lichtheid' te zorgen: richt de organisatie meer langs functionele dan langs formeel-hiërarchische lijnen in, zo luidt zijn advies. Tot slot zou verbreding van de bestaande verticale legitimatie en verantwoording naar een horizontale behulpzaam zijn.

Het blijkt voor het beleid in de praktijk vaak niet mee te vallen om zich te beperken tot het 'wat'; de overheid heeft vaak ook interesse in het 'hoe', en vooral ook in 'wie'. De wie-vraag is immers gekoppeld aan domeinen, bevoegdheden en macht. Meurs schrijft hierover: 'Beleid in Nederland heeft de natuurlijke neiging om bij een probleem of ernstig falen altijd de vraag te stellen: wie is verantwoordelijk? Als er iets niet goed gaat, is de eerste vraag: wie gaat hier over, wie is aanspreekbaar, wie kunnen/moeten we aanpakken, wie is schuldig? Er bestaat mede tegen deze achtergrond een grote voorliefde voor een heldere definitie en verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Let op: in die volgorde, want pas als je bevoegd bent, kun je ook verantwoordelijk zijn, zo is de gangbare opvatting. Naar mijn oordeel is dat een dwaling. De nadruk op de wie-vraag leidt er ook toe dat verantwoordelijkheden worden afgeschoven: daar ga ik niet over, dat is niet mijn taak, dat behoort niet tot mijn verantwoordelijkheden, en nog meer variaties op hetzelfde thema. Hoe meer de wie-vraag wordt gesteld, des te groter is het risico dat de schuldvraag centraal wordt gesteld. Om je in te dekken, is de enige moge-

lijkheid nog meer afbakenen en scheiden van taken. Dit alles kan alleen als er regels, procedures en nog meer regels zijn. (...) De wijze waarop de situatie rondom het meisje Savanna is beschreven en besproken<sup>116</sup>, is een goed voorbeeld van de perverse effecten van de dominantie van de wie-vraag. Door verwijten over gebrek aan verantwoordelijkheid bij de verschillende betrokkenen en bij het treffen van maatregelen gaat de aandacht vooral uit naar het verhelderen en nog beter toedelen van verantwoordelijkheden. De hoe-vraag komt nauwelijks ter sprake: hoe had deze kwestie het beste kunnen worden aangepakt of hoe gaan we dit probleem in de toekomst oplossen? Bij het voorbeeld van Savanna was er vooral sprake van een moddergevecht, terwijl het noodzakelijke reinigingsritueel: leren van wat er gebeurd is en onderzoeken van mogelijkheden om het anders en beter te doen, in feite achterwege blijft' (Meurs, 2008:128).

Een belangrijke constatering is dat beleid dat ingericht is volgens de 'wie-visie' duurzame verhoudingen erg bemoeilijkt.

### 2.3.7 Conclusies

Karsten (2008) beschrijft hoe het Nederlandse bedrijfsleven in de ban raakte van Amerikaanse managementconcepten om de magische drie E's (Efficiëntie, Effectiviteit, Eenvoud) te verbeteren. De rijksoverheid hoedt zich lange tijd voor het toepassen van een soortgelijk professioneel managementjargon in de eigen organisatie; haar functioneren blijft nog lang geënt op het respecteren van de drie R's: Rechtsgelijkheid, Rechtszekerheid en Rechtvaardigheid. Als begin jaren tachtig de overheidsfinanciën in een zorgelijke situatie terechtkomen, begint de legitimiteit van de drie R's te wankelen. Drie kabinetten-Lubbers (1982-1994) gooien, geïnspireerd door NPM, onder het adagium 'meer markt, minder overheid', het roer om.<sup>117</sup>

NPM brengt een tweedeling tot stand tussen het 'wat' en het 'hoe', vertegenwoordigd door de *steering people* respectievelijk de *rowing people*. Dat heeft onder andere tot gevolg dat zowel de mnemoniek, de kunst om kennis vast te houden, als het beleidsgeheugen verdwenen lijken. Als NPM-ideaal geldt dat hogere ambtenaren zich beperken tot het managen van processen.

Er wordt afgeslankt en gedecentraliseerd, het bestuurlijk ondernemerschap wordt geïntroduceerd. Thatcher<sup>118</sup> schrijft de hoek van de burgers/civil society in de positioneringsdriehoek af door veel geciteerde opmerkingen als '*There is not such a thing as a society.*'<sup>119</sup> Daar waar Thatcher de burgerhoek attaqueert, doet Reagan zijn best om de hoek van de overheid te marginaliseren met uitspraken als: '*Government can't solve the problem. Government is the problem*' en '*The nine most frightening words in the English language are: I'm from the government and I'm here to help.*'<sup>120</sup> De hoek van de markt blijft over en Reagan en Thatcher worden de helden van de

*enterprise culture*.<sup>121</sup> Onder hun aanvoering moet de staat zich beperken tot wat die het beste kan: eenheid van optreden. Activiteiten die gedijen bij een diversiteit van activiteiten worden op de markt ondergebracht (Van Gunsteren, 2010:38). Deze trend wordt in de jaren negentig voortgezet door Clinton en Blair (Sandel, 2012:12).

De Raad van State, de WRR en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, gesteund door deskundigen als Frissen, Tjeenk Willink en Scott, willen dat de overheid plaatsmaakt voor de burger. Burgers en instituties zouden meer ruimte van de overheid moeten krijgen en de legitimatie zou breder, horizontaal gezocht moeten worden. De burger zou tegenwicht moeten bieden aan de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica van de overheid.

Voorlopig echter worden we nog bedolven onder veel nieuw beleid waardoor de oplossing vaak niet dichterbij lijkt te komen. Volgens Scott ruilen we de ecologische bestuursvorm in voor de systemische, met daarbijbehorende begrippen als kengetallen, analyses, instructies en uniformiteit.

Het is de vraag hoe een dergelijke kanteling waarbij burgers en instituties meer ruimte krijgen vanuit de overheid zou kunnen worden bewerkstelligd. Om die reden ga ik in de volgende paragraaf in op de markt en haar vermogens.

## 2.4 De hoek van de markt

### 2.4.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is de rol van de overheid bekeken. In deze paragraaf bespreek ik de tweede hoek van de positioneringsdriehoek: de markt.

De markt(werking) in de publieke dienstverlening is de laatste jaren aan kritiek onderhevig. Adviesraden als de WRR (2012a; 2012b) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) hebben hun bezwaren ten aanzien van (meer) markt in de publieke dienstverlening gepubliceerd. Hun commentaren zijn meer dan marginalia: het zijn aanmerkingen, bezwaren, tegenwerpingen en zelfs veroordelingen. Ik ga in deze paragraaf na hoe de introductie van de markt in de publieke dienstverlening is ontstaan (2.4.2), welke gevolgen dit heeft voor de samenleving in het algemeen (2.4.3) en voor publieke dienstverlening in het bijzonder (2.4.4) en hoe we nu verdergaan (2.4.5). Ik sluit af met enkele conclusies (2.4.6).

### 2.4.2 Introductie van de markt

Er is een aantal redenen waarom de markt vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt geïntroduceerd in het maatschappelijke speelveld. Nadat Nederland (en andere westerse landen) in de jaren zeventig de twee oliecrises niet goed te

boven komt, stagneert de economie in de jaren tachtig. De werkloosheid is hoog (in 1983 bijna 11 procent), er is een hoge inflatie en ten gevolge van demografische ontwikkelingen (daling van het kindertal en verlenging van de levensduur) wordt duidelijk dat de verzorgingsstaat tegen zijn financiële grenzen op loopt.

Er is in die tijd, onder internationale aanvoering van Reagan en Thatcher, stevige kritiek op het functioneren van overheden en velen menen dat private organisaties met winstoogmerk efficiënter opereren dan publieke organisaties; zij hebben immers meer prikkels om de kosten te minimaliseren. De overheid, die zich vooral moet richten op haar kerntaken<sup>122</sup>, zou nog slechts een marginale rol moeten spelen; zij zou wel in actie moeten komen als de markt niet perfect werkt, bij het zogeheten marktfalen.<sup>123</sup>

Tevens is er kritiek op de vierde macht, die te veel vrijheid heeft en zo aan politieke controle ontsnapt. Hoogerwerf (1985) spreekt in dit verband over bureaucratisme. Daarnaast staat men afkeurend tegenover wat de hechte vervlechting van overheid met de maatschappij wordt genoemd (WRR, 2012a:25).

De jaren tachtig worden vaak als omslagpunt gezien in het Nederlandse naoorlogse (economische) beleid. Overigens is niet alleen de introductie van NPM daarvan de oorzaak, zij is slechts de katalysator. De economische crisis van de jaren zeventig, de mondialisering en andere internationale politieke verhoudingen leiden tot een zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen markt en overheid, en naar een andere rol van de overheid in de samenleving.

De politiek krijgt meer vertrouwen in de markt; zij zou een aantal taken beter (lees: effectiever en efficiënter) uit kunnen voeren dan de overheid. De Val van de Berlijnse muur op 9 november 1989 is voor het Westen een teken van de westerse marktsuprematie. In *The End of History and the Last Man* verkondigt Fukuyama (1992) niet alleen het einde van de Koude Oorlog, maar ook dat de westerse liberale (markt)democratie als universeel zal gelden. Wereldwijd wordt dit standpunt door velen als nieuwe waarheid beleden.

Volgens Geelhoed (1983:15) zijn staat en markt inmiddels 'zo ineengegroeid dat bijkans niet meer uit te maken is of de staat vermaatschappelijkt dan wel de maatschappij gecollectiviseerd is'. In de jaren negentig is dit alles koren op de NPM-molen die graag een scheiding ziet tussen beleidsvorming en -uitvoering. 'Het scheiden van de eindverantwoordelijkheid van de overheid en de operationele verantwoordelijkheid van publieke dan wel private partijen voor het beleid werd een belangrijk beleidsuitgangspunt. Een van de belangrijkste kenmerken van deze overgang is dat directe sturing door de overheid vervangen moest worden door indirecte sturing. De overheid zette zoals altijd nog de koers uit, maar liet het roeien voortaan aan de markt over' (WRR, 2012a:27). Als dan ook internationale



gremia als de OESO en het IMF marktwerking systematisch aanbevelen, is het niet verwonderlijk dat NPM zo'n enthousiast onthaal krijgt, ook in Nederland.<sup>124</sup>

Aan het eind van de jaren negentig komt er bredere kritiek op het fenomeen marktwerking voor de publieke dienstverlening.<sup>125</sup> Meestal speelt de discussie zich af op binair niveau: is men voor of tegen?

Omstreeks 2000 ontstaat een omslagpunt in het enthousiasme voor marktwerking. De eerste kritische rapporten verschijnen, er komen vragen in de Tweede Kamer en de niet altijd even positieve ervaringen met de markt leiden tot ten minste matiging van het optimisme over de mogelijkheden om de markt in de publieke dienstverlening goed vorm te geven. Toch blijft de algemene stemming nog gematigd positief, en kan zij gekenschetst worden als 'markt – ja, mits' (de overheid haar werk als marktmeester goed doet).<sup>126</sup> Later, in het kabinet-Balkenende IV verandert dit uitgangspunt in 'markt – nee, tenzij'.

De Sociaal-Economische Raad (2010a), die marktwerking als een middel en niet als een doel ziet, wil geen ideologische keuze maken overheid óf markt, maar stelt dat per sector de combinatie anders kan opereren.

De verdere ontwikkeling overziend kan ik constateren dat zij incrementeel tot stand is gekomen: 'geen kabinet heeft het voorzien, geen minister is het van plan geweest, er lag geen blauwdruk aan ten grondslag' (WRR, 2012a:91). Een toenemend aantal taken in het domein van de publieke dienstverlening is de afgelopen decennia geprivatiseerd, in de verwachting dat, gezien de argumenten voor een marktbenadering, de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van de publieke dienstverlening zouden verbeteren.

### 2.4.3 Pleidooi voor de markt

De pleitbezorgers van de markt noemen meestal de volgende vijf argumenten waarom de markt aantrekkelijk is. Op de eerste plaats stelt de markt de klant centraal. Marktwerking wordt daarbij gelijk gesteld aan vraagsturing, en zou ook de klantvriendelijkheid vergroten. Ten tweede is de markt efficiënt en onbureaucratisch, en daardoor goedkoper; de markt zal leiden tot lagere prijzen. Daarnaast geeft de markt de klant keuzevrijheid; er komen nieuwe aanbieders van onderop (tegengesteld aan centrale planning) en de klant kan de beste en goedkoopste aanbieder kiezen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat markt ook transparantie betekent, anders kunnen klanten niet kiezen. En tot slot, nummer vijf, zal er ten gevolge van de marktwerking een verbetering van kwaliteit optreden (Tonkens, 2008:105-107).

Volgens Poiesz en Caris (2010:181) is er pas sprake van volledige marktwerking als aan elke voorwaarde optimaal is voldaan.



#### 2.4.4 Relativering en kritiek ten aanzien van marktwerking

Nu er een aantal jaren ervaring is met de vermarkting van diensten, is het enthousiasme danig getemperd. In de jaren tachtig is het optimisme groot, ondanks het feit dat vermarkting empirisch niet onderbouwd kan worden. 'Als de beleidspraktijk anders uitpakt dan de beloftes van de theorie, wordt dit doorgaans geweten aan het slordig in de praktijk brengen van de theorie, niet zozeer aan de theorie zelf. Pas rond 2000 wordt meer openlijk getwijfeld aan de theoretische veronderstellingen van het beleid', zo zegt de WRR (2012a:14).

Nooteboom (2008) stelt dat 'er jaren sprake is geweest van een naïeve ideologie van marktfundamentalisme'. Marktwerking kent immers een aantal voorwaarden waar de publieke dienstverlening eigenlijk niet aan kan (en soms: niet wil) voldoen. Hij benoemt er enkele: zo moeten er bijvoorbeeld veel concurrerende leveranciers zijn en de toetreding van nieuwe aanbieders moet gemakkelijk zijn. Een andere voorwaarde is, zoals we hebben gezien, de transparantie: klanten dienen goed geïnformeerd te zijn over de kwaliteit van de diensten die ze willen, en ze moeten deze kwaliteit gemakkelijk kunnen vergelijken. Daarnaast dient er sprake te zijn van stabiele en niet te hoge transactiekosten, oftewel: het moet zonder al te grote problemen mogelijk zijn gemakkelijk over te stappen naar een andere aanbieder. Het werk in publieke dienstverlening draait vaak om persoonlijke relaties, waar ook heel wat in geïnvesteerd moet worden voordat er van resultaat sprake kan zijn. Overstappen doorbreekt het moeizaam opgebouwde vertrouwen en moet dus een noodgreep blijven. Volgens Nooteboom kunnen we eigenlijk niet spreken van een marktsituatie in de publieke dienstverlening. Dat standpunt zien we in de literatuur regelmatig bevestigd, onder andere door Post (2005:37) die stelt: 'alle voorwaarden voor een echte markt zijn niet aanwezig.'

Het is van belang te weten over welk type marktwerking we spreken. Aan de vraagkant is het niet altijd eenvoudig om de kwaliteit van producten, goederen of diensten te beoordelen. Hierbij is er verschil tussen, en we citeren Nooteboom nogmaals, zoekproducten waarvan men de kwaliteit voorafgaande aan de aankoop kan bepalen (bijvoorbeeld van een televisie, auto of wasmachine), ervaringsproducten, waarvan de kwaliteit tijdens de consumptie bepaald kan worden (een concert, een diner), en geloofsproducten waarvan men ook na de consumptie de kwaliteit niet kan beoordelen, bijvoorbeeld in het geval van werkzaamheden van een arts, advocaat of consultant.<sup>127</sup>

Het effect van marktwerking wordt in dit rijtje steeds problematischer. Zo kan iemand die een taxi neemt vaak niet bepalen of de chauffeur de kortste weg kent, die ook neemt, en niet sjoemelt met de meter. Daar waar marktwerking bij zoekproducten goed mogelijk is en bij ervaringsproducten al een stuk ingewikkelder ligt, is het bij geloofsproducten haast ondoenlijk. Daarom wordt vaak geprobeerd

van ervaringsproducten zoekproducten te maken (recensies van concerten, sterren voor restaurants), evenals van geloofsproducten via certificering<sup>128</sup>, eisen van opleiding en kwalificatie, enzovoort. Dit lukt niet afdoende. Geloofsproducten (die veel voorkomen in de publieke dienstverlening) en marktwerking, het blijft een gemankeeerde verbinding. De meeste klanten kiezen op hun gevoel als het om geloofsproducten gaat.

Een meer fundamenteel bezwaar tegen marktwerking in de publieke dienstverlening is dat marktwerking synoniem is aan overvloed en overcapaciteit; immers alleen dán is er sprake van concurrentie en keuzevrijheid. Nu zijn overvloed en overcapaciteit slechts bij private markten aan de orde, zeker niet in de publieke dienstverlening.

Het is in zijn algemeenheid dus moeilijk om marktwerking te koppelen aan publieke dienstverlening. Er worden in de discussies over wel-of-niet-markt meer problemen gesignaleerd. Ik noem er in dit verband een zestal.

#### **2.4.4.1 Meer bureaucratie**

Bureaucratie vormt het hart van onze rechtsstaat en is op zichzelf een groot goed; immers, regels, procedures en formulieren beschermen de burgers tegen rechtsongelijkheid, corruptie en bestuurlijke willekeur. Weber zag de bureaucratie dan ook als een teken van vooruitgang (Fennema, 2001:221). ‘Dankzij én via de bureaucratie kunnen we rechten waarborgen en claimen’ (Tonkens in Clarijs, 2007a:208). De markt heeft, ondanks de beloftes in dezen, haar eigen bureaucratiedynamiek. Weber zag al dat bureaucratieën kunnen ontaarden.<sup>129</sup> Vermarkting kan leiden tot overbodige bureaucratie. Dat heeft voor een deel te maken met het gegeven dat de zorg is gedefinieerd in ‘producten’, die zijn beschreven in modulen en waarvoor een kostprijs is berekend. De overheid stuurt op resultaten en daarmee wordt getoed op het aantal producten. In de praktijk heeft dit geleid tot veel klachten van beroepskrachten over bureaucratie en te weinig tijd en prioriteit voor het contact met de klant (Van Montfoort & Tilanus, 2007:176). Een toonbeeld van een uit de hand gelopen bureaucratisering is de DBC-administratie (Goudsmit, 2012).<sup>130</sup> De WRR (2012b:39) meldt op basis van een aantal onderzoeken dat zowel internationaal als nationaal de markt tot de introductie van meer regels heeft geleid. Maarse (2011:296) schrijft zelfs: ‘Grote delen van de zorg zijn min of meer met regels dichtgeschroeid.’

Van de Donk (2009) spreekt zich ten aanzien van de bureaucratisering ten gevolge van de markt fel uit: ‘De overheid zet vooral in op een soms Orwelliaans aandoende versterking van bureaucratistische bolwerken. Bolwerken, die door toepassing van ICT veranderen in gulzige infocratieën die een centrale rol spelen in de nog

steeds om zich heen grijpende markt bureaucrativering in de semipublieke sector. Het intussen theoretisch failliete, door neoliberale dwalingen geïnspireerde en door computers beslissend gesteunde New Public Management richt desondanks nog omvangrijke schade aan in ziekenhuizen, instellingen voor thuiszorg, scholen en ja, ook in universiteiten. Systemen domineren er tegenwoordig de mensen; vervreemding en op basis van een smalsporig doelmatigheidsdenken (ik leen die term van Herman Wijffels) geïnspireerde fusies leiden er tot vormen van een institutionele *burnout* waarvan het gevaar nog systematisch wordt onderschat.' Hij ziet een economisch stelsel in de publieke dienstverlening dat is gebouwd op wat hij noemt 'een halfzijdig verlamd mensbeeld', en dat gedoemd is 'telkens weer vast te lopen in de eigen illusies en een fataal tekort in maatschappelijk vertrouwen'. Hij spreekt niet langer van marktwerking in de zorg, maar van markt bureaucrativering in de zorg (Van de Donk, 2010).

Door de bureaucratie functioneert de samenleving minder goed dan wenselijk. 'Door al het geregeld is zij ontregeld geraakt', zo stelt het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011b:14).

#### 2.4.4.2 *Meer kosten*

Marktwerking in de publieke dienstverlening is niet 'per definitie goedkoper'. Tonkens gaat een stap verder, en stelt: 'per definitie niet goedkoper'.<sup>131</sup> Nooteboom (2008) voegt hier aan toe: 'Ook is er nog te weinig aandacht voor de zogenaamde transactiekosten, dat wil zeggen de kosten en problemen van het zoeken naar alternatieven, beoordeling van kwaliteit, een keuze maken, opheffen van misverstanden, onderhandeling en contractering, controle op uitvoering, gesteggel daarover, en omschakeling tussen alternatieven. Juist die kosten nemen onder marktwerking meestal toe.'<sup>132</sup>

Van de Donk (2010) licht de hogere kosten ten gevolge van marktwerking op een andere wijze toe: 'Er is geen enkele garantie dat als markten gaan opereren de consumptie daalt. Integendeel. Er zijn markten waar het aanbod zijn eigen vraag schept. En laat de zorg er nou net een zijn waar dat behoorlijk gebeurt.'

#### 2.4.4.3 *Positie klant*

Een bedrijfsmatige overheid gaat ervan uit dat de burger primair door eigenbelang wordt gedreven. Dat vindt deze overheid niet erg, omdat ze gelooft in de vrije markt van Adam Smith, die belooft dat als iedereen handelt uit eigenbelang het uiteindelijk in ons aller belang is.<sup>133</sup> Omdat klanten altijd het beste en het goedkoopste kiezen, lopen ze over naar een andere aanbieder als deze goedkoper en beter produceert. Concurrentie zet organisaties dus aan tot efficiëntie. Tot zover de theorie.

In de praktijk klopt dat ook redelijk in de profitsector. De publieke dienstverlening blijkt echter anders in elkaar te zitten. Daar kan de burger op verschillende manieren greep krijgen op en zeggenschap over de kwaliteit van de dienstverlening. Hij kan opstappen, de *exit*-strategie, hij kan zijn stem verheffen, de *voice*-strategie<sup>134</sup>, of hij kan loyaal zijn en blijven, de *loyalty*-strategie (Hirschman, 1970). Bij een *exit*-strategie kiest de consument bijvoorbeeld een andere zorgverlener (dat kan soms als de cliënt een PGB heeft), de *voice*-strategie komt tot uiting in bijvoorbeeld cliëntenraden. *Voice* is het dominante reguleringsmechanisme in de politiek, *exit* op de markt. Echter, *exit* is afhankelijk van de beschikbaarheid van keuzes, van de aanwezigheid van competitie en van een goed functionerende markt. *Exit* werkt alleen als instellingen het vervelend vinden als klanten weglopen. Voor een aantal sectoren zoals de jeugdzorg of de kinderopvang met hun wachtlijsten is dit dus geen instrument.

Een ander bezwaar tegen *exit* is dat het instellingen lui maakt; als de meest kritische klanten weggaan en er blijven er dankzij de wachtlijsten genoeg over, dan is er voor de instelling geen noodzaak om de kwaliteit van haar werk te verbeteren.

Tonkens (Clarijs, 2007a) verzet zich tegen een marktintroductie in bijvoorbeeld de jeugdzorg, evenals Van de Donk (2007:142,143). Hij schrijft: 'Ik denk dat bij de jeugdzorg het begrip marktwerking relatief snel moeten worden losgelaten, want je kunt daar niet echt op vraag en aanbod en prijsverhoudingen sturen. Daar gaat het bij echte markten om en dat is hier niet aan de orde.' Immers, een belangrijke assumptie bij 'markt' is dat het beslissingsvermogen van de klant optimaal is, en in veel onderdelen bij publieke dienstverlening – zoals de jeugdzorg – gaat dit niet altijd op. Klanten in sommige sectoren zoals de jeugdzorg kunnen doorgaans hun zorg- en hulpvraag onvoldoende articuleren. In de jeugdzorg kunnen keuzes van klanten dus niet corrigerend werken zoals bij echte markten. Tonkens (2003:33) spreekt in dergelijke gevallen van een quasi-markt.

Deleeck (2008:109) wijst op het gevaar dat de sociaal-cultureel sterkste hulpvragers 'het best hun slag thuishalen en dat het aanbod zich sterker naar de koopkrachtigste vraag gaat richten'. Juist dat is strijdig met de beginselen van de verzorgingsstaat.

Daarnaast benoemt de markt de cliënt als klant. Dit heeft vérgaande consequenties. Als klant wil men op de markt van welzijn en geluk (Achterhuis, 1980) goed bediend worden. De Nationale Ombudsman (2010) schrijft in zijn jaarverslag van 2009: 'De burger wordt uitgenodigd om consumentengedrag te gaan vertonen (...).' Burgers gaan zich als 'koning burger' gedragen (Van der Lans, 2005), of soms nog erger, als hufter (Van Stokkom, 2010).

‘De onderdanen lijken overdanen geworden. De *voice* lijkt overstuurd’, zo concluderen Hurenkamp en Tonkens (2011:73).<sup>135</sup>

#### 2.4.4.4 Inperkingen

De marktwerking in de publieke dienstverlening is veelal ingeperkt. Tamminga (2011:5) noemt de markt in de zorg een ‘pseudo-markt’. Hij geeft daarvoor onder andere als argument dat sinds de zorgverzekeraar bij het beste ziekenhuis de beste zorg moet inkopen, er feitelijk verplichte winkelnering is ontstaan. Tonkens (2008:117) schrijft dat de overheid bij de introductie van de marktwerking in de zorg verantwoordelijk bleef voor ‘de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van zorg’.<sup>136</sup> Daarop vraagt Van Gunsteren zich af hoe de markt kan functioneren als ‘voor bestuursverantwoordelijken de verleiding groot is *to have it both ways* om de zaken in de hand te houden: wel de markt maar elk faillissement bijvoorbeeld willen vermijden. De elementaire denkfout is nu dat je iets daadwerkelijk op afstand kunt plaatsen wanneer je voor zulke basale en grote aspecten ervan verantwoordelijk blijft. Wat is er nog meer dan betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit? Waar is de overheid dan niet verantwoordelijk voor? Met marktwerking krijgt de overheid dus wel de verantwoordelijkheid, maar niet meer de greep op de dienstverlening’, aldus Van Gunsteren (2010:61). Het leidt ertoe dat het voor de meeste burgers niet meer te snappen is als zij de overheid aanspreken op allerlei publieke zaken; dan blijkt, zoals bij het openhouden van ziekenhuizen, de overheid daar ineens niet meer verantwoordelijk voor.

Met marktwerking kunnen publieke diensten toch maar moeilijk op afstand geplaatst worden, zo blijkt.<sup>137</sup>

#### 2.4.4.5 Afperkingen

Er is nog een reden waarom marktwerking niet per definitie werkt. Het is een denkfout als men meent dat publieke dienstverlening een helder, goed afgebakend en beprijgbaar product is. Het is geen product, het is een proces (Mol, 2006; Van der Zijden, 2009). Het vereist een enorme bureaucratie om een proces in producten op te knippen, als delen van een keten met een eigen begin en eind en een eigen prijskaartje.

Van der Zijden (2010) stelt dat een ‘dienst’ niet hetzelfde is als een ‘product’. Van Montfoort en Tilanus (2007:107) schrijven: ‘De kern van professionele dienstverlening is dat die op maat, in dialoog met de hulpvragers, gemaakt wordt.’ Jeugdzorg bijvoorbeeld is in hun ogen een voorbeeld van een dienst die gebaseerd is op interactie, en daardoor moeilijk is in te delen in standaardcategorieën. Ook Van de Donk (2006) gaat hierop in. Hij stelt dat we in de zorg in het algemeen en in de jeugdzorg in het bijzonder helemaal niet over ‘klanten’ kunnen spreken, want de hulpvragers zijn afhankelijk van hun hulpverleners. Een citaat: ‘Het is eigenlijk

giftig en vals taalgebruik om daar het woord klant op los te laten.’ Later zegt hij (Van de Donk, 2010): ‘Zorg is niet zomaar een product of een dienst. Zorg is een relatie.’

Van der Zijden (2010:21) licht het verschil tussen een dienst en een product helder toe.<sup>138</sup> ‘Een product is altijd tastbaar en een dienst is niet aan te raken. Producten kunnen op voorraad worden gehouden en diensten niet. Diensten worden bijna gelijktijdig geproduceerd en geconsumeerd; hierdoor beïnvloeden de dienstverlener en dienstontvanger elkaar voortdurend, waardoor de kwaliteit van de dienst meebeweegt door die beïnvloeding. Producten daarentegen zijn meestal van constante kwaliteit en worden ver van klanten geproduceerd. Bij velen leeft de veronderstelling dat het fysieke product vertegenwoordigt wat is afgesproken. Dus gaan we er automatisch van uit dat gelijksoortige afspraken moeten worden gemaakt over te leveren diensten. Maar diensten zijn zeer afhankelijk van het gedrag van de dienstverlener en van de dienstontvanger, dus afhankelijk van het moment van het toeval en zullen altijd worden gemeten aan de beleving, de ervaring die de klant heeft.’<sup>139</sup>

#### 2.4.4.6 Maatschappelijke gevolgen

De vrije markt van Adam Smith<sup>140</sup>, waarbij elk mens gedreven wordt door zijn eigenbelang (*greed is good*) en waar *the invisible hand*<sup>141</sup> structurerend werkt<sup>142</sup>, is wat anders dan de zorgmarkt waar concurrentie tussen instellingen op gespannen voet staat met duurzame samenwerking, zowel met de klant als met de organisaties waarmee vanwege de zorgketen juist intensief moet worden samengewerkt.<sup>143</sup> De afgelopen vijftig jaar zijn, ongeacht de kleur van de kabinetten, zowel het sectoraal (arbeid, zorg, vrije tijd, onderwijs) als categoriaal beleid (jeugdbeleid, gezinsbeleid, ouderenbeleid, armoedebelaid) in omvang enorm toegenomen.<sup>144</sup> Deze ontwikkeling is niet geheel naar volle tevredenheid verlopen. Volgens Deleeck (2008:58) is het overheidsfalen een belangrijke legitimatiebron voor de markt, maar Berden (2011:9) ziet principiële contrasten voor vreemd kapitaal in de zorg. Hij schrijft: ‘Begrippen als solidariteit, uniformiteit en toegankelijkheid zijn belangrijk voor ons. En die verdragen zich van nature niet goed met winststreven en de inzet van vreemd kapitaal.’<sup>145</sup>

Men hoopte dat na de verzorgingsstaat de markt de sociale orde zou regelen. ‘Maar de commercialisering werkte eerder ontwrichtend dan ordenend voor de sociale verhoudingen’, zo meent Boutellier (2011:24). De vermarkting in de zorg leidt tot ‘een groeiende ongelijkheid’ (Trappenburg, 2011:41). Sandel constateert een verband tussen de opkomst van het marktdenken en de uitholling van het publieke debat (Heijne, 2013:2).<sup>146</sup> Marktwerving is verworden tot ‘marktisme’ (Schnabel, 2011).<sup>147</sup>

Volgens De Swaan (2008:209), die de vrije werking van de markt omschrijft als een plaats 'waar vraag en aanbod elkaar telkens weer begerig in de armen val-len', regeert op de markt de prijs en niet het recht. Gezien het adagium van Milton Friedman ('de enige sociale verantwoordelijkheid van een onderneming is om de aandeelhouderswaarde te maximeren') behoeft de markt dus op een aantal punten correctie; zij heeft immers van zichzelf geen moraal en bovendien een kort geheugen (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2009:134). Dat door de markt de samenhang in de zorg tegengewerkt wordt, leidt tot een versterking van de ondoelmatigheid (Post, 2009:24). De Leeuw (2001:10) stelt zelfs dat (quasi-)marktwerking sociaal kapitaal en sociale cohesie vernietigt. Mede om die reden komen Velthuis *et al.* (2013:27) tot de conclusie dat meer markt meer overheid vereist.

### 2.4.5 Conclusies

Het is opvallend dat in de discussies sinds de jaren tachtig over de ordening van de samenleving de hoek van burger weinig aandacht heeft gekregen. De meeste aandacht is steeds uitgegaan naar het onderwerp 'markt versus overheid', waarbij vooral het binaire karakter (wel of niet) van dit thema opvalt. Door de dominantie van de markt spreekt men tegenwoordig van een marktsamenleving (WRR, 2012b:51,67).<sup>148</sup> Aristoteles zou dit in zijn *Politica* een perverse omkering noemen.

Ondanks de vele kritiek op het loslaten van het marktprincipe op de publieke dienstverlening stellen Poiesz en Caris (2010:191,192) zich op het standpunt dat marktwerking *an sich* niet slecht is, maar dat de wijze waarop zij door de overheid is geïntroduceerd ongelukkig is geweest. Zij grijpen daarbij terug op de *Commodity Magnet* van Rangan en Bowman (1994). Het zijn volgens Poiesz en Caris vooral de ongelukkige startpositie en -condities die tot problemen op de markt leiden. De markt lijkt niet per definitie geschikt voor alle taken van de publieke dienstverlening, en vooral niet als de competitie tussen instellingen aangegaan moet worden op alleen de prijs (Poiesz & Caris, 2010:197).

Tjeenk Willink heeft een fundamenteel bezwaar tegen de markt: 'Mij gaat het niet om het marktfalen', zo zegt hij, 'maar om het niet adequaat zijn van het markt-denken voor de overheid. Het evenwicht van machten kun je niet onderbrengen in vraag en aanbod' (Staal & Stokmans, 2011:36). Al veel eerder waarschuwde de WRR er al voor dat de overheid 'te ondoordacht en te onvoorbereid' voor marktwerking in de publieke sector had gekozen.

De afgelopen jaren zien we een duidelijke kentering in de marktbeveging. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu wil minder markt, omdat het vindt dat de overheid weer aan de knoppen moet kunnen draaien bij contracten betreffende de infrastructuur. Het ministerie van Economische Zaken wil een toets op markt-



werking bij de introductie van nieuwe wetgeving om de ‘verliezers van de markt tijdig te herkennen’. Het ministerie van Financiën wil dat er een einde komt aan het privatiseren van staatsbedrijven om de publieke diensten te kunnen waarborgen. We zien een steeds sterkere nuancering van het geloof in de marktwerking voor de zorg.<sup>149</sup>

Het *Onderzoek Marktwerkingsbeleid* (2008) maakt duidelijk dat de publieke sector zonder de overheid niet werkt, maar tevens dat de consument zonder de markt slechter af is. Het ideologische automatisme dat de markt altijd leidt tot lagere prijzen en betere toegang voor de consument is echter gelogenstraft. ‘Het tijdperk van de triomf van de markt is voorbij’ (Sandel, 2012:12).

Vanuit deze ervaringen is een maatschappelijke en politieke discussie ontstaan over de ideologische en publieke rol van de staat. ‘Voor de publieke sector hebben privatisering, liberalisering en de vrije markt vrijwel zonder uitzondering ellende gebracht’, zo zegt Gesthuizen (De Waard, 2008:2). Zij verwacht dan ook dat er met marktwerking een pas op de plaats wordt gemaakt, want ‘de markt kent geen eerlijk delen, geen toegang voor iedereen, geen moraal. De markt is uit op winst.’ De algemeen directeur van het Wilhelmina-Canisius Ziekenhuis in Nijmegen Van den Heuvel (2005:55) stelt het niet veel anders: ‘Een markt reguleert niets, een markt coördineert niets, maar een markt jaagt uitsluitend aan tot consumeren. Marktwerking gaat om winst maken, niet meer en niet minder.’

Marktwerking in de publieke dienstverlening is ‘ideologisch passé’ volgens Tonkens (2008:125) en lijkt op haar retour.<sup>150</sup> De Raad van State heeft twijfels over vermarkting, de WRR spreekt in de laatste adviezen openlijk zijn kritiek op het marktdenken uit, bij de Wmo praat men bij voorkeur over horizontale kaderstelling en -sturing, het kabinet heeft toegezegd geen nieuwe plannen voor verdergaande marktwerking meer uit te werken, de aanbesteding van het openbaar vervoer is een halt toegeroepen, enzovoort. Het geloof in marktwerking in en voor de publieke dienstverlening raakt op de achtergrond. De vraag wordt, zeker na de financiële crisis, gesteld of de marktontwikkeling niet te ver is doorgeschoten (WRR, 2012b:23).

De Sociaal-Economische Raad (2010) trekt uit zijn advies *Publiek belang vraagt maatwerk in marktwerking* acht lessen, waarbij de belangrijkste is dat de rol van de overheid als hoeder en controleur van de publieke belangen moet worden erkend. Het meest recente advies *Overheid en markt* (2010a) gaat daar op door: marktwerking is alleen gewenst onder de conditie dat publieke belangen worden geborgd.<sup>151</sup> De uitdaging is om per situatie die combinatie van beleidsinstrumenten te vinden



die publieke belangen en maatschappelijke welvaart het beste borgt. Balkenende (1999) bepleitte al eerder dat ‘de onzichtbare hand een morele inbedding behoeft’. Ook Camps en Van Mierlo (2010:179) wensen meer aandacht van de overheid in de tweespalt markt en overheid. Naar hun idee is de keuze eenvoudig: we kunnen twee kanten op: ‘De ene kant is de weg van marktwerking en privatisering en terug naar ouderwets étatisme en overheidsbemoeienis, (...) de andere kant omvat een verdere speurtocht naar nieuwe en betere vormen van marktwerking, privatisering, overheidsregulering en -toezicht. (...) Een sterke markt moet niet worden vervangen door een sterke overheid; een sterke markt is sowieso nodig, maar vereist een sterke overheid als regisseur, marktmeester en scheidsrechter.’ Het nieuwe adagium lijkt dan ook: sterke markt, sterke overheid (WRR, 2012b:49).

Het markt-discours blijft verwarrend daar er feitelijk geen sprake is van een markt in de publieke dienstverlening omdat de overheid de beslissende vinger in de pap blijft houden.<sup>152</sup> Als geld, bevoegdheden en taken niet in één hand liggen, valt er immers moeilijk te sturen. Op de publieke markt kan dus nauwelijks gestuurd worden. Na jaren van experimenteren met de markt in de publieke dienstverlening<sup>153</sup> weten we inmiddels dat deze geschikt kan zijn voor goederen en producten, maar zeker niet altijd voor alle diensten.<sup>154</sup>

Het is er in hybridisch Nederland ondertussen wel een stuk ingewikkelder op geworden, want nu discussieert ook de markt mee aan de poldertafel – daar hadden de overheid en het particulier initiatief tot een generatie geleden geen last van in de publieke dienstverlening. De hybriditeit is vergroot, het sturingssysteem is (nog) complexer geworden. Inmiddels weten we niet meer, ook de minister niet, wie de eigenaren zijn van het eerste vercommercialiseerde ziekenhuis, het Amsterdamse Slotervaart-ziekenhuis.<sup>155</sup>

Daar waar de overheid niet altijd goed in staat is om adequaat te sturen, lijkt de ontsnapping naar de markt evenmin een garantie op succes.

## **2.5 De hoek van de burger**

### **2.5.1 Inleiding**

Nu ik de twee hoeken van overheid en markt heb besproken, kom ik toe aan de derde hoek, die van de burger. Sommige auteurs benoemen deze derde hoek anders, zoals Zijdeveld (1999) die spreekt van ‘burgermaatschappij’ of Weber (1978) die het begrip ‘gemeenschap’ hanteert of Van de Donk (2007) die hier het woord ‘gemeenschappen’ gebruikt (Metz *et al.*, 2012:72). De Raad voor het openbaar be-

stuur (2012;2012a) noemt de hoek van de burger overigens ‘samenleving’, wat mij redelijk verwarrend toekomt – alsof markt en overheid geen deel uit zouden maken van de samenleving.

Menigeen in het geprofessionaliseerde Nederland, ons land heeft de grootste publieke en non-profit sector ter wereld (Burger & Dekker, 2001:287), heeft het idee dat het oplossen van maatschappelijke problemen vooral aan professionals overgelaten dient te worden. Het lijkt voor beleidsmakers, politici en professionals met vaak een academische achtergrond een moeilijk weg te slikken idee dat burgers – die dikwijls vooral vanuit de heuristiek, hun alledaagse ervaringsgegevens, denken en werken – oplossingen aandragen en uitvoeren die ten minste net zo effectief (kunnen) zijn als die van de specialisten.

Tot aan het eind van de jaren zestig van de vorige eeuw is het politieke bestel gericht op een zo hecht mogelijke organisatie van de maatschappij, die vaak ver af stond van de ontwikkeling van burgerschap. Volgens Ringeling en Kickert (2010:79) ‘slaait het volk eind jaren zestig terug en eist zijn democratische deel op’. De ‘strijd’ voor zeggenschap van en door de burger is begonnen.

Boutellier (2011:96) stelt dat actief burgerschap<sup>156</sup>, door Kennedy (2010b:259) omschreven als ‘je actief inzetten ten dienste van de samenleving’, geoefend en geschoold dient te worden. Nederland kent daartoe nauwelijks een traditie. In Finland<sup>157</sup> bijvoorbeeld leert de overheid burgers bruikbare ideeën te leveren.<sup>158</sup> Siurala<sup>159</sup> geeft een voorbeeld<sup>160</sup> hoe participatie al op jonge leeftijd wordt geleerd.<sup>161</sup>

Nu ik een aantal problemen in het beleid en de sturing van overheid en markt heb geïnventariseerd, lijken overheid en instellingen/professionals er niet verstandig aan te doen de burger links te laten liggen. Echter, ‘de burger betrekken’ roept vragen op. Is de burger wel bereid om te participeren? Is de burger wel deskundig genoeg om te participeren? Blijft die burger wel bereid om te participeren of is hij na een half jaar weer vertrokken, waardoor de continuïteit onder druk komt te staan? En, niet onbelangrijk voor de posities van de andere participanten (bijvoorbeeld overheid en professionals), tot hoever laten we die burger meedoen? Mag de burger in het begin meedenken, waarna de specialisten als (eind)verantwoordelijken het over nemen? Is de burger tijdens het hele proces, van brainstorming tot aan uitvoering, betrokken? Of, nog sterker: laten we het hele proces aan de burger over en beperken overheden en instellingen zich tot het stutten en steunen op de achtergrond?

In paragraaf 2.5 zal ik ingaan op deze vragen. Eerst komt het thema participatie aan bod (2.5.2), waarbij ik onder andere inga op de Nederlandse praktijk, de participatieladder, de speciale rol van overheidsdienaren en de vorm van zelfbeheer. Daarna (2.5.3) richt ik mijn aandacht op burgerschap en sociale cohesie. In de slotparagraaf (2.5.4) trek ik enkele conclusies.

## 2.5.2 Participatie

### 2.5.2.1 Inleiding

De publieke dienstverlening is sterk aanbodgestuurd. Er is al jaren een discussie gaande om deze aanbodsturing om te zetten in vraagsturing. Daarvoor is echter wel nodig dat de burger (cliënt, patiënt) een stevige positie krijgt. Het gesprek over de ommezwaai naar vraagsturing vindt plaats tegen de achtergrond dat de burger méér deskundig is in zijn situatie (problemen en oplossingsmogelijkheden) dan de professional.<sup>162</sup> Daar waar de burger een stem heeft in de vormgeving, het proces en de uitvoering gaat de effectiviteit van het beleid met sprongen vooruit. Participatie is dus niet alleen voor de burger, maar evenzeer voor de organisaties en de samenleving als geheel van belang. Hoewel participatie tevens de sleutel is tot sociale cohesie (Sociaal-Economische Raad, 2006), concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau (2005) dat pas na 1979 de overheid belangstelling begon te tonen voor de eigen verantwoordelijkheid van de burger (Kennedy, 2010:219).

### 2.5.2.2 Praktijk

Tops *et al.* (1999) onderscheiden drie fasen van burgerparticipatie. Zo is daar allereerst de periode van de opkomst en institutionalisering van inspraak in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Burgers krijgen recht op inspraak. De inspraak moet zich steeds meer aanpassen aan de ambtelijke procedures en politieke besluitvorming. De grenzen worden nauwer gedefinieerd, inspraak wordt geïnstitutionaliseerd en gaat tot het standaardrepertoire van het openbaar bestuur behoren.

Vervolgens krijgen we te maken met het stadium van interactieve besluitvorming en coproductie in de jaren negentig van de vorige eeuw. Er worden nieuwe vormen gezocht voor de inspraak van de voorbije decennia. Samenspraak en coproductie duiken op, maar de interactieve besluitvorming wordt de dominante aanduiding. Burgers worden onmisbare medeproducenten van oplossingen van maatschappelijke vraagstukken. Ook deze vorm echter raakt geïnstitutionaliseerd, en moet zich gaandeweg aan de logica van het besluitvormingsproces aanpassen.

Heden ten dage zien we de opkomst van vormen van doe-democratie (Van de Wijdeven, 2012; WRR, 2012) en vitale coalities (Konijn & Van Spijker, 2008; Tops & Cornelissen, 2006), waarin burgers in een actieve en ontwikkelende rol wor-

den geplaatst. Deze nieuwe vormen hebben een actiegericht karakter en zijn meer op handelen dan op praten gericht; ze zijn nog niet geïnstitutionaliseerd (Tops & Pröpper, 2010:92).

In 2009 onderzocht het Instituut voor Publiek en Politiek samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de stand van zaken van burgerparticipatie bij Nederlandse gemeenten. De uitkomsten waren opvallend. Burgerparticipatie blijkt in de meeste gemeenten niet verankerd in de interne organisatie, maar zij wordt vaak *ad hoc* georganiseerd. Meer dan de helft van de gemeenten heeft geen participatienota. Iets meer dan 60 procent van de gemeenten heeft een verordening Burgerinitiatief, waarvan overigens de helft aangaf dat er nog nooit gebruik van is gemaakt. Twee op de drie gemeenten heeft geen referendumverordening.

Zo'n 40 procent van de gemeenten heeft ambtenaren in dienst die specifiek zijn belast met burgerparticipatie (participatiecoaches of participatiemakelaars genoemd, Uitermark en Van Beek, 2010:223).

Burgers zijn eerder geneigd tot participeren als dit laagdrempelig is en niet te veel tijd kost. De rol van internet (eParticipatie) kan hierin moeilijk worden overschat. Echter, slechts één op de zeven gemeenten heeft een interactieve website/web-community; veelal (93,8 procent) worden nog de traditionele methoden van bijeenkomsten en inspraakavonden gebruikt.

Als het gaat om de hoogste rol die burgers krijgen in het participatieproces (zie de verschillende sporten van de participatieladder verderop), blijkt dat 28,3 procent van de gemeenten de raadplegende, in 30,3 procent de adviserende en in 31,7 procent de coproducerende rol hanteren. In slechts 9 procent van de gemeenten kregen bewoners een meebeslissende rol (één na hoogste sport van de participatieladder). De 'on-Nederlandse' hoogste sport, die van zelfsturing en zelfbeheer door burgers, komt nergens voor.

Hoewel volgens Dinjens (2010) de Nederlandse overheid burgerparticipatie hoog in het vaandel heeft staan en gemeenten stellen burgerparticipatie zo veel mogelijk te bevorderen, constateert hij tegelijkertijd dat de Nederlandse burger weinig participeert. De Goede (2008:147) constateert voor Nederland een 'participatieparadox': velen participeren weinig, maar weinigen heel veel. Bovendien – zo stellen Boutellier (2011:89), Hurenkamp en Tonkens (2011:112), Uitermark en Van Beek (2010:232) en Fraanje en Ten Napel (2012:40) – zijn de actieve burgers overwegend blank, hoogopgeleid en ouder vanwege de vereiste competenties. In een diploma-democratie<sup>163</sup> (Bovens & Wille, 2010) is een participatie-elite niet verwonderlijk (Van Stokkom *et al.*, 2013:6; Bakker *et al.*, 2011:403). Sommigen spreken van een

‘gestaald kader’, van ‘inspraakprofessionals’<sup>164</sup>, of de insprekers worden te amateuristisch geacht. Dat laatste lijkt een *catch 22*<sup>165</sup>: ‘bewoners moeten professioneel mee kunnen draaien met het beleid en zich ontpoppen tot proto-professionals, maar ze moeten ook representatief zijn voor de (noodzakelijkerwijs) amateuristische bewoners’ (Uitermark & Van Beek, 2010:232).<sup>166</sup>

Korsten (1979:442) onderkende in zijn proefschrift al dat inspraakprocedures het risico lopen te verworden tot een ‘nieuwe vorm van politiek eunuchisme’, waarbij hij doelt op de situatie dat heersers zich het liefst laten omringen door adviseurs van wie weinig politiek gevaar te duchten is. Verhoeven en Ham (2010:15) verwijten de overheid in dit verband morele blindheid: de burgers die zich onttrekken aan het plaatje van de ideale burger ziet zij niet (‘Terwijl brave burgers worden omarmd, worden eigenzinnige burgers afgewezen’). Maar die eigenzinnige burger moet niet worden uitgestoten, maar juist worden gekoesterd, zo bepleit Van Gunsteren (2008:14). Iedere representatieve democratie bevat immers een vorm van ‘tegendemocratie’, zo zegt Rosanvallon (2008); het is een democratische *checks and balances* op nationale schaal. Verhoeven (2010:191) haalt in dit verband Mouffe (2000) aan, die een onderscheid maakt tussen agonisme (waar de ‘tegenstander’ de andere partij als zodanig erkent en binnen de regels van de democratie en de rechtsstaat blijft) en antagonisme (die zich opstelt als vijand door de andere partij niet te erkennen en de spelregels verwerpt). Hoewel agonisme als functioneel gezien kan worden, is de politiek in dezen te weinig tolerant tegenover burgers als tegenstander, zo stelt Verhoeven (2010:200): ‘burgers die zich louter als tegenstander met kritiek blijken te manifesteren, zouden vervolgens moeten worden omarmd, omdat ze functioneel zijn voor de democratie.’

### 2.5.2.3 De participatieladder

Er zijn verschillende manieren en vormen van participatie te onderscheiden<sup>167</sup>, waarin de mate van participatie en bijgevolg de rol van burgers verschillen. Er gelden verschillende redenen voor burgerparticipatie en de bijbehorende vormen of gradaties kunnen in een continuüm worden gezet zodat er een zogeheten participatieladder ontstaat. De traditionele ladder van Arnstein heeft vijf sporten, maar er zijn ook ladders met zeven, negen of elf sporten. Burgers kunnen de volgende rollen (van laag tot hoog) toebedeeld krijgen: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen. Hoe hoger op de ladder, des te meer de burger betrokken wordt bij het besluitvormingsproces, zo stellen Edelenbos *et al.* (2006).<sup>168</sup> Hoe groter de invloed van de burger is, des te kleiner wordt de rol van de bestuurder. De participatieladder is in bestuurlijk Nederland een erkend instrument.<sup>169</sup>

Hoewel de participatieladder breed is ingevoerd, is de alternatieve indeling die De Waal (2010:17) geeft aan de hand van burgerrollen niet minder interessant. In volgorde van betrokkenheid en impact onderscheidt hij vijf verschillende rollen van de burger.<sup>170</sup> Ofschoon de onderscheidingen van De Waal niet helemaal overeenstemmen met die van de participatieladder, valt op dat ook De Waal de ultieme rol van de burger omschrijft als die van maatschappelijk ondernemer, wat feitelijk gelijkgesteld kan worden aan de sport van zelfsturing van de participatieladder. De Raad voor het openbaar bestuur (2012:67,68) neemt een voorschot op de verwachte ontwikkelingen door een alternatief te presenteren voor Arnsteins participatietrapp. Die trap betreft de rol van de burger, terwijl de Raad de rol van de overheid centraal stelt. Daarom presenteert hij een overheidsparticipatietrapp die de mogelijke rollen van de overheid expliciteert: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren.<sup>171</sup>

De kritiek van de RMO (Raad voor het openbaar bestuur, 2012a:12) hierop is niet mis; hij meent dat ook de overheidsparticipatietrapp de overheid niet van reflexmatig gedrag (eigen agenda, bureaucratisch-bedrijfsmatige logica, gulzigheid) kan afhouden. Er is zijns inziens geen sprake van een continuüm (de glijdende schaal die de trap veronderstelt), maar van principiële verschillen.

#### 2.5.2.4 De specifieke rol van ambtenaren

De ambtenaar verkeert volgens Edwards (2001:128,129) in 'een spanningsveld tussen een Weberiaanse functionaris die regelconform handelt en strikt loyaal is aan de politieke leiding en een professional die op grond van expertise over een zekere mate van autonomie beschikt en eigen relaties en aanpassingsmechanismen ontwikkelt ten opzichte van de omgeving.'

Ambtenaren zijn ook professionals. Van daaruit zouden zij hun rol moeten relativeren, en zij zouden bereid moeten zijn burgers te zien met hun eigen type deskundigheid (ervarings- en belevingsdeskundigheid). Gossink (1995:64) pleit ervoor dat zij juist een brug slaan 'tussen de ideeën en de beleving van bewoners enerzijds en de taakoriëntaties binnen de diensten anderzijds'.

Hartman en Tops (1987:340-342) ontwikkelden in relatie tot burgerparticipatie een typologie van ambtenaren. Zij onderscheiden vier basistypen.<sup>172</sup>

1. *Der Beamte ohne Eigenschaften*. Dit type ambtenaar werkt zonder engagement aan de taken die hij opgedragen krijgt. In de contacten met de omgeving functioneert dit type ambtenaar als een soort 'doorgeefluik'.<sup>173</sup>
2. *De deskundige*. De deskundige ambtenaar is er vooral op gericht zijn eigen deskundigheid of die van zijn afdeling tot gelding te brengen. De eigen taak of die van de afdeling vormt de legitimatie van de gekozen handelwijze. Wanneer een deskundige ambtenaar onderhandelingen voert, staat voor hem centraal hoe

- hij daarbij zo veel mogelijk van zijn eigen deskundigheid in het eindresultaat kan laten doorklinken. In de contacten met de omgeving wordt hem vaak een zekere arrogantie verweten; de deskundige ambtenaar toont respect voor de inbreng van andere deskundigheid.
3. *De onderhandelaar.* De onderhandelaar is gericht op het bereiken van een redelijk compromis met de andere betrokkenen. Onderhandelaars worden vaak niet beschouwd als lastige tegenstanders; zij representeren tevens legitieme belangen.
  4. *De verbinder.* Een verbindende ambtenaar probeert samen met anderen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en -aanpak te komen. Hij ervaart betrokkenheid van anderen niet als vervelend, maar juist als een voorwaarde om samen goede voorstellen te ontwikkelen. Anders dan bij de onderhandelaar is hier sprake van een gezamenlijk leerproces. Hij ondersteunt tijdens het proces de actoren binnen het politieke domein.

Als het om participatie gaat, lijkt het type van de verbindende ambtenaar het meest wenselijk. Mathews (1999:143) spreekt in dit verband van *relational power*, het vermogen om productieve samenwerkingsverbanden aan te gaan met strategisch gekozen partners; dat kunnen dus wel degelijk ook verbanden tussen ambtenaren en burgers zijn. Wagenaar en Specht (2010:204) wijzen erop dat op deze manier, ze spreken zelfs van ‘een constante in succesvolle burgerbewegingen’, effectief kennisbarrières overbrugd kunnen worden. De grootste angst voor ambtenaren is dat een groep burgers als een Mexicaans leger functioneert.<sup>174</sup>

Langzaam aan verandert de rolopvatting van de ambtenaar. We geven hierbij het schema van Otto (Blok, 2007:294) weer, die daarbij opmerkt dat het tempo van rolwisseling van de linkerkolom naar de rechterkolom niet erg hoog is.<sup>175</sup>

Tabel 4. Verschuivende rol van ambtenaren. Uit: Blok, 2007:294.

TRADITIONELE ROL	HUIDIGE ROL
plannen beheren	creëren en regisseren
budget verdelen	investeren en vrijspelen risicodragende inzet
praten	doen
ambtelijk voorbereiden	bestuurlijk initiëren
risico mijden	risico's incalculeren
politieke controle	regie door de bestuurders
functionele structuur	feitelijke toetsing
voorschrijven en macht	meerwaarde en gezag

### 2.5.2.5 Participatievormen in Nederland

Ik keer terug naar de participatieladder. Ik ga in op de vraag welke participatievormen momenteel in Nederland actief zijn om de burger bij het beleid te betrekken, en zal deze met elkaar vergelijken.<sup>176</sup>

#### a. Cocreatie

Voorheen werd de consument in het algemeen gezien als een anonieme koper die in beeld komt op het interactiemoment tussen organisatie en klant; die rol is echter veranderd.

Prahalad en Ramaswamy (2004; 2008) noemen enkele factoren als oorzaak: de klant heeft tegenwoordig meer toegang tot informatie, de klant heeft informatie vanuit de hele wereld, de klant heeft via consumentengemeenschappen contact met andere klanten, de klant experimenteert via internet met andere klanten, klanten zetten elkaar aan om hun stem te laten horen (*voice*). Prahalad en Ramaswamy wijzen tevens op de diversiteit in klanten. De ene klant is de andere niet, de wensen en voorkeuren van de klant ten aanzien van het gewenste contact kunnen in de tijd verschillen en per product of dienst anders zijn. Een standaardklant bestaat niet en is een concept waar niet meer mee te werken valt.

Daarnaast is het een gegeven dat de klant via klantengemeenschappen met andere klanten communiceert en individuele ervaringen bij een grote groep (potentiële) klanten bekend kunnen worden. Met betrekking tot het proces wil de moderne klant inzicht hebben in de procesgang. De klant wil bijvoorbeeld weten wat er met zijn idee is gebeurd of hoe het staat met de productie of levering van het product of de dienst waar hij bij betrokken is. Dit vraagt transparantie van het proces en ondersteunende systemen.

Deze veranderingen bij klanten gelden ook voor de klant van publieke dienstverlening.<sup>177</sup> Genoemde ontwikkelingen maken dat de traditionele denkwijze *out of date* raakt en toe is aan herziening. Volgens Leeuw, directeur van het WODC van het ministerie van Justitie, zijn burgers, vooral in de vorm van digitale communities, steeds meer bereid om kennis te delen of te gebruiken om zaken die niet goed gaan, te corrigeren. Hij noemt hierbij het voorbeeld van de vrijspraak van Lucia de Berk, die mede tot stand kwam door acties van geïnteresseerde en geïnformeerde burgers (Van Wees, 2010:7).

#### b. Interactieve beleidsvorming

Edelenbos (2000:39) definieert interactieve beleidsvorming als 'het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit.' Interactieve beleidsvorming doet een beroep op



actief burgerschap van georganiseerde én ongeorganiseerde burgers. Alle betrokkenen, of het nu individuele burgers, maatschappelijke groeperingen of belangengroeperingen zijn, die deelnemen aan het proces worden geacht medeverantwoordelijk te zijn voor de resultaten en uitkomsten. Vooral op het lokale bestuursniveau heeft interactieve beleidsvorming een hoge vlucht genomen; Boogers (2010:113) stelt dat zij inmiddels tot de routine van de lokale politiek is gaan behoren.

Inspraak kan worden beschouwd als een vorm van interactieve beleidsvorming. Inspraak van de burger, inmiddels niet meer uitzonderlijk geworden, heeft zich in de loop der jaren aangepast aan de ambtelijke procedures en politieke besluitvorming. Inspraak raakte geïnstitutionaliseerd. De formule is aan slijtage onderhevig en is vaak een rituele dans. Tops (1994:148) schrijft: 'Voor burgers is er vaak onduidelijkheid over de speelruimte om besluiten te beïnvloeden, en is die duidelijkheid er wel, dan wordt deze als te beperkt ervaren. Inspraak, verbonden met de jaren zeventig, is haar onschuld verloren; zij nodigt tegenwoordig vooral uit tot tegenpraak.'<sup>178</sup>

Duyvendak en Krouwel (2001) geven aan dat interactieve beleidsvorming gezien moet worden als een poging van de politieke bestuurders om het contact met de samenleving te herstellen op basis van de traditionele pacificatiespelregels.<sup>179</sup> Het idee hierachter is dat we in Nederland van oudsher te maken hebben met verschillende zuilen en dat ons politiek systeem ernaar streeft ideologische conflicten te vermijden. Toch is er een niet onaanzienlijk probleem. Zo stelt Edwards (2001:126) dat interactieve beleidsvorming op gespannen voet staat met het leerstuk van het politieke primaat, waar volksvertegenwoordigers, als het op besluitvorming aankomt, een autonome afweging maken die altijd prevaleert boven de adviezen van ambtenaren of wensen van burgers. Nu doet interactieve beleidsvorming weliswaar geen afbreuk aan die formele beslissingsbevoegdheid, maar het exclusieve van de beslissingsmacht van volksvertegenwoordigers wordt ten minste gerelativeerd. Deze angst zit zowel op lokaal als nationaal niveau. Schrijver en Van Zuylen (2010:169) stellen dat zelfs 'de Tweede Kamer burgerparticipatie een beetje eng vindt: het concurreert in de ogen van volksvertegenwoordigers met de representatieve democratie'.<sup>180</sup>

Wanneer samen beleid gemaakt wordt, gaat daar een zekere mate van binding van uit op de besluitvorming. De gekozen volksvertegenwoordigers komen daarmee vaak in een lastig parket, zoals Bisschops<sup>181</sup> aangeeft.<sup>182</sup> Hiermee bevestigt Bisschops de opmerking van Boogers (2010:61) dat gemeenteraadsleden zich in toenemende mate gepasseerd voelen door de directe invloed en zelfwerkzaamheid van burgers. Boogers ziet voor de gekozen burgerveregenwoordigers een voordeel in die burgerbetrokkenheid: raadsleden moeten 'in deze discussies soms gezaghebbend "nee" zeggen. Dat heeft een belangrijke educatieve functie', zo stelt

Boogers (pag. 62), 'hier leren burgers dat wetten, regels en belangenafwegingen er ook toe doen.'<sup>183</sup>

Hoewel bij interactieve beleidsvorming het accent ligt op een faciliterende rol van het bestuur (Kalk, 1996:196), loopt het vaak anders.<sup>184</sup> Boogers (2010:113) meldt dat interactieve beleidsvorming geregeld wordt ingezet als 'draagvlakmachine' voor reeds eerder vastgesteld beleid: burgers hebben het idee dat ze mee mogen praten over de gewenste ontwikkeling van hun wijk, terwijl hun in feite wordt gevraagd mee te denken over de invulling van een al uitgewerkt plan. Dat leidt tot het 'zure druiven mechanisme': na deze ene zure druif hebben burgers de volgende keer er geen trek meer in (Kouwenhoven, 2013:9). Soms, zo schrijft Boogers, bestaat het idee dat wethouders en hun ambtenaren interactieve besluitvorming misbruiken om een kritische gemeenteraad en burger buitenspel te zetten. De volksvertegenwoordigers kunnen volgens Edwards (2001:126) 'kiezen voor een afzijdige rol in het interactieve proces om te voorkomen dat zij feitelijk aan de resultaten ervan worden gebonden. Dat zal echter tot gevolg kunnen hebben dat zij zichzelf (verder) marginaliseren, terwijl zij zich aan de resultaten – op straffe van onvrede in de lokale samenleving – toch niet meer kunnen onttrekken.'

### c. Frontlijnsturing

Bij frontlijnsturing is de sturingspraktijk gebaseerd op de kenmerken en dynamiek van de kleinst mogelijke 'handelingseenheid' in het openbaar bestuur, namelijk de directe interactie tussen uitvoerende professionals en burgers. Het betekent allereerst uitgaan van 'het werk zelf' op de publieke werkvloer. Het primaire proces in de relatie tussen burger en bestuur staat centraal: van daaruit wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd.

Bij frontlijnsturing staat een actielogica gericht op effectieve interventies centraal (Barret & Fudge, 1981). Uitvoering is dan vaak een proces van directe coproductie tussen frontlijnwerkers en de betrokken burgers. Lipsky (1980) met zijn *street-level bureaucracy*-benadering stelde dat het uiteindelijke beleid pas wordt bepaald door de uitvoerders van het beleid.<sup>185</sup>

Frontlijnsturing veronderstelt dat de organisatie in staat is om te reageren op de concrete situatie die zich in de praktijk voordoet. Het veronderstelt ook dat kwalitatief sterke mensen in de uitvoering worden gezet. Relevant daarbij is dat deze mensen enerzijds reflectief en actiegericht zijn in de uitvoeringscontext en anderzijds voldoende toegang hebben tot diensten van de eigen organisatie.

In de Nederlandse praktijk is frontlijnsturing vooral terug te vinden in de contereinen van het Veiligheidshuis (Tops & Hartman, 2005). Andere voorbeelden zijn de Stadswachtteams en Interventieteam in Rotterdam. In Eindhoven is getracht

frontlijnsturing breder neer te zetten door een wijkgerichte aanpak met teams vanuit politie, gemeente en welzijnswerk.

#### *d. Presentiebenadering*

De laatste benadering die ik in dit verband presenteer, is de door Baart (2004) op basis van zijn onderzoek naar pastores ontwikkelde presentietheorie. Present zijn betekent voor hem: er betekenisvol 'met en voor de ander zijn' (Donkers, 2010:215). Baart stelt dat ieder die mensen daadwerkelijk wil helpen zich zal moeten verbinden met de ander en dat vanuit aandacht en aanwezigheid de ander wellicht geholpen kan worden. In de praktijk gebeurt het vaak dat de hulpverlener eerder bedachte oplossingen uitvent bij de hulpvrager zonder daadwerkelijk contact te maken met de mens en diens problematiek, zich daarbij beperkend tot het arsenaal aan problemen en oplossingen die binnen zijn beroepsmatige koker mogelijk zijn, ook wel *pigeon holing* genoemd.<sup>186</sup> Het 'er zijn' voor de ander is op zichzelf een wezenlijke kwaliteit, die samengaat met een gevoel van continuïteit. Volgens Steyaert (Levering, 2010:30) heeft het succes van de presentiebenadering ook te maken met het charisma van de betrokken personen.

De presentiebenadering is een radicaal andere benadering dan momenteel gehanteerd wordt in welzijnswerk en zorg, die vooral worden gestructureerd vanuit New Public Management waar de nadruk ligt op vooraf bedachte problemen, oplossingen en financiering. De presentie-inzet om 'er te zijn', te observeren en goed contact te leggen door zo veel mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van de mensen stelt volgens Boonstra en Boutelier (2010:25) eisen aan organisaties: langdurige verbanden van buurtwerkers en een programmatische aanpak van problemen en kansen in plaats van tijdelijke interventies. Zij geven aan dat politie en justitie vaak afwachten om te corrigeren. 'Dat leidt tot onbevredigende situaties: reacties zijn vaak te laat, te hard of onvoldoende precies. Het komt erop aan het corrigerende vermogen van de samenleving te vergroten, zodat een sneller, liefdevoller en adequater ingrijpen bij (het ontstaan van) probleemgedrag mogelijk is.'

De presentiebenadering geeft aan dat NPM geen recht doet aan de werkelijke problematiek en de hulpvragende feitelijk in de kou laat staan; met name groepen die hun problematiek niet weten te gieten in het jargon van de organisatie kunnen de dupe zijn.

#### **2.5.2.6 Zelfbeheer en bestuursstijl**

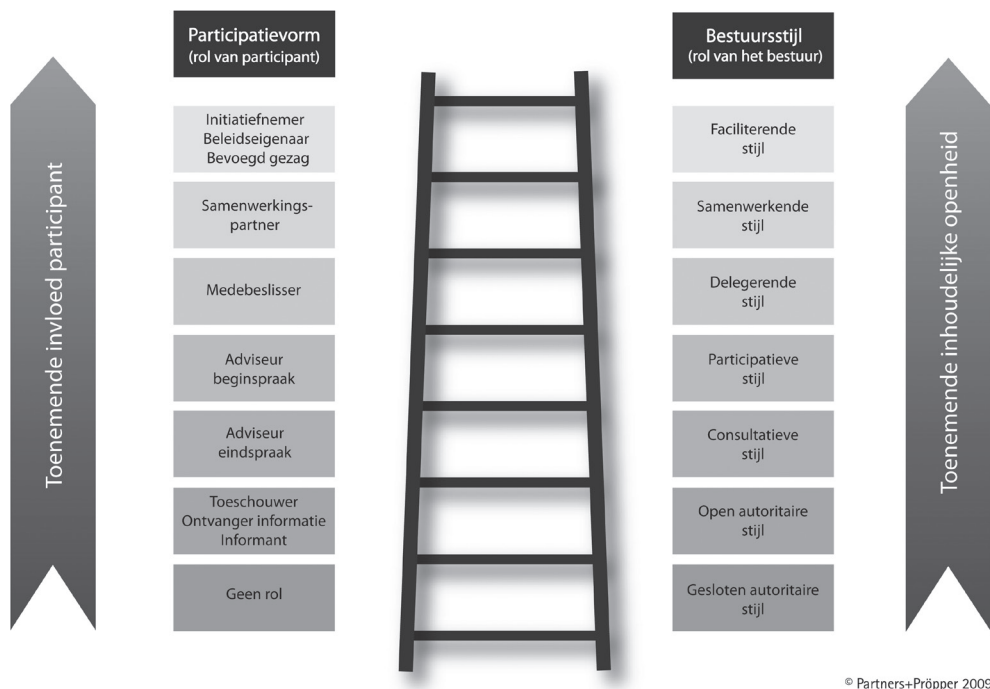
Wanneer we de hiervoor gepresenteerde werkwijzen op de participatieladder plaatsen, wordt bij geen van de vier methoden de hoogste trede gehaald, en dat terwijl we met opzet nog wel een kort trapje hadden genomen. In 't Veld (2010:111,112) stelt dat participatie, als zij al voorkomt, overwegend gericht is op het verzamelen van informatie over voorkeuren van burgers en niet op het toekennen van invloed.

Dat gegeven plaatst ons voor problemen wanneer we nadenken over het welslagen van de opvolger van de verzorgingsstaat, de participatiesamenleving. Peeters en Drosterij (2011) spreken over ‘responsabilisering op voorwaarden van de staat’; daar definieert de overheid het probleem en bepaalt voor de burger welke bijdrage hij moet leveren aan de oplossing. Wie niet wil, wordt gedwongen of gestraft, en wie niet kan, wordt geholpen. ‘De staat presenteert zich steeds als bondgenoot van de burger, maar vult tegelijkertijd in welk “verantwoordelijk gedrag” van de burger wordt verwacht’, zo stelt het Sociaal en Cultureel Planbureau (2012:19). ‘Burgers moeten voldoen aan de verwachtingen van de overheid, anders gedragen zij zich niet verantwoordelijk’ (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2006:59).<sup>187</sup>

Als voorbeeld kan ik hier de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) noemen, die participatie als middel én doel benoemt: ‘de Wmo is er niet alleen op gericht dat iedereen mee *kan* doen in de samenleving, maar impliceert ook dat iedereen meer mee *moet* doen’ (Jager-Vreugdenhil, 2012:27). Al eerder gaven de WRR (1993) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006) aan dat ‘burgerschap’ niet iets kan zijn wat door de overheid wordt bepaald, omdat, zo zegt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006:63), ‘in de uitoefening van burgerschap de burger zijn vrijheid realiseert, vallen vrijheid en burgerschap samen’. Dergelijke kanttekeningen overziend lijkt er nog een lange weg te gaan voordat we van een participatiesamenleving kunnen spreken.

De traditionele participatieladders hebben als hoogste sport die van (mee)beslissen. Veel participatieladders hebben als hoogste sport die van zelfbeheer, zelfsturing. Het Instituut voor Publiek en Politiek definieert in zijn participatieladder<sup>188</sup> deze trede als volgt: ‘Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.’<sup>189</sup>

Bij een bepaalde bestuursstijl past een bepaalde vorm van participatie, maar het omgekeerde is eveneens waar: bij een bepaalde vorm van participatie past tevens een bepaalde bestuursstijl. De geïnventariseerde participatievormen kunnen op de ladder geplaatst worden, en daarbij hoort een bestuursstijl. Om dat te visualiseren wordt figuur 3 weergegeven.<sup>190</sup> Zelfbeheer vormt hier de hoogste sport van initiatiefnemer, beleidseigenaar en bevoegd gezag. De rol die daar van de overheid bij hoort, is ‘ruimte bieden, belemmeringen wegnemen of soms ook door ze (hier worden burgers bedoeld, R. Cl.) met geld, raad en daad te ondersteunen’ (Bakker *et al.*, 2011:404).



© Partners+Pröpper 2009

*Figuur 3. Vormen van participatie gerelateerd aan bestuursstijlen. Uit: Pröpper (2009).*

Het is van belang om ons af te vragen of de bovenste participatiesport bij zou kunnen dragen aan een effectievere sturing in de publieke dienstverlening, met duurzame resultaten als gevolg.

### 2.5.3 Conclusie

Overheden zijn niet vanuit zichzelf doelmatig. Hoogerwerf en Herweijer (2008:51-53) noemen twee vormen van bureaucratisme<sup>191 192</sup> en twee van consumentisme (de terugtred en de calculerende burger) die ondoelmatig overheidsbeleid in de hand werken. Met terugtred wordt bedoeld dat daar waar de overheid zich actief toont, de burger terugtreedt. Hij doet een stapje terug, want het wordt allemaal geregeld. Door dit substitutie-effect leidt het overheidsbeleid tot minder zelfredzame, tot afhankelijke burgers. De calculerende burger rekent vooral. Hij betaalt voor voorzieningen die hij mogelijk niet nodig heeft. Hij zal trachten deze bekostiging te ontwijken. Anderzijds: als het gebruik van dergelijke voorzieningen vaak gratis of tegen gereduceerd tarief is, kan bij hem de neiging ontstaan hier ruimschalig gebruik van te maken; hier ontstaat het gevaar van overmatig gebruik. Van de door Hoogerwerf en Herweijer hier genoemde vormen zijn de autonome groei van de bureaucratie en de terugtred toepasbaar voor de jeugdzorg. Volgens

deze auteurs kan de doelmatigheid op vier manieren vergroot worden.<sup>193</sup> Voor de jeugdzorg concentreert de overheid zich vooral op maatregel 3: marktwerking. Maatregel 2, een eigen bijdrage, is niet mogelijk, omdat de jeugdzorg geen inkomsten van de cliënten (meer) ontvangt. Maatregel 1, budgetfinanciering, wordt gepraktiseerd, al dient vermeld dat de budgetten steeds weer aangepast worden aan de nieuwe noden. De bijdrage van maatregel 4, interactief beleid, coproductie, publiek-private samenwerking, is bescheiden.

De overheid heeft het dus moeilijk. Misschien kan zij, bij adequate communicatie, andere partijen geïnteresseerd krijgen te participeren in dit beleidsveld.<sup>194</sup> Nu is er niet één favoriete participatiestijl: het hangt allemaal af van de functie, taken en omstandigheden. Trappenburg (2013:143) constateert dat van de burger in de zorg, afhankelijk of het over preventie, cure of care gaat, iets anders wordt gevraagd. Wanneer ik de vier hier beschreven participatieve beleidsmethoden onder de loep neem, lijkt de conclusie gewettigd dat het met de in Nederland gehanteerde participatievormen (cocreatie, interactieve beleidsvorming, frontlijnsturing, presentiebenadering) de burger wel betrokken wordt, maar dat deze ver af zit van het punt van (mee)beslissen – laat staan zelfbeheer. Het Nederlandse beleid laat in *the citizens sector* (Dekker & Van de Donk, 2006:123) daarmee een enorm reservoir aan kennis en ervaring liggen. De hoogste sport van de participatieladder wordt door de hier gepresenteerde vier manieren niet bereikt.

Hoewel het Handvest Verantwoordelijk Burgerschap<sup>195</sup> van het kabinet-Balkenende IV burgerschap beperkte tot wederzijds respect en fatsoen, wordt het algemeen burgerschap – of nog liever: actief burgerschap – door de overheid gezien als de oplossing voor de individualisering van sociale verbanden (Hurenkamp & Tonkens, 2011:8) en als antwoord op afnemende legitimiteit van de overheid (pag. 20). In dit verband mag Putnam<sup>196</sup> niet onvermeld blijven. Het is Putnam die ons met zijn studies (1993; 2000) opmerkzaam maakt op het belang van sociaal kapitaal<sup>197</sup> in de samenleving.<sup>198</sup> Nadat hij in 1993 met *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* aantoont dat een vitale democratie niet zonder een sterke sociale gemeenschap kan, leidt hij in 2000 in *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* uit zijn onderzoeksgegevens af dat de Amerikaanse samenleving steeds meer erodeert qua sociale relaties. Het wekelijks avondje bowlen is vastgelopen op de drukke, individualistische agenda van de gemiddelde Amerikaan: daarom bowlt hij tegenwoordig liever en uit noodzaak alleen. Wat de samenleving in de Verenigde Staten nodig heeft, is *civil engagement*<sup>199</sup>, maar Putnam constateert tevens dat er minder ondersteunende netwerken zijn, minder mensen zijn lid van verenigingen en clubs<sup>200</sup>, en steeds minder mensen behoren tot kerkgenootschappen.<sup>201</sup>

Putnam maakt een belangrijk onderscheid tussen *bonding*<sup>202</sup>, *bridging*<sup>203</sup> en *linking*<sup>204</sup>, waarbij vooral de eerste twee begrippen van belang zijn.<sup>205</sup> *Bonding* en *bridging* zijn geen tegenstellingen. Burgers hebben eerst *bonding* nodig voordat ze *bridging* kunnen aangaan, maar voor sociaal kapitaal is *bridging* wel een voorwaarde.<sup>206</sup> Sociaal kapitaal is er niet voor iedereen (Johnson, 2008:380) en het is er niet automatisch, zo stelt Putnam (1993:170): ‘sociaal kapitaal groeit door het gebruik, en neemt af door het niet-gebruiken.’ Sociaal kapitaal vereist dus contact.<sup>207</sup>

Overigens kan niet iedereen (bijvoorbeeld Verhoeven, 2009:41 e.v.; Boutellier, 2001:129; Van den Brink, 2008:35,322; Van den Berg *et al.*, 2011; Hurenkamp & Tonkens, 2011:11,12; Beck & Grande, 2004<sup>208</sup>) zich akkoord verklaren met Putnams conclusie dat de sociale cohesie in onze samenleving erodeert.<sup>209</sup> Volgens Hurenkamp en Tonkens (2011) geldt voor sociale cohesie ‘de wet van behoud van nostalgie’: blijkbaar bestaat in elk tijdperk onbehagen over de teloorgang van oude vormen en gedachten. Huns inziens is de huidige burger niet afkerig van gemeenschappen, maar geeft hij de voorkeur aan een andere vorm: de term ‘lichte gemeenschappen’ wordt hiervoor gebruikt.<sup>210</sup>

Echter, de kritiek op Putnam reikt verder. Putnam oriënteert zich vooral op de formele maatschappelijke organisaties, en lijkt daardoor de kleinschalige, meer informele dimensies van het vrijwillig associëren over het hoofd te zien.<sup>211</sup> Bij de huidige informele groepen kunnen we denken aan *garden clubs* (Rozendaal, 2011:242), buurttuinclubs (Kullberg, 2011), leesclubjes, hardloop- of andere sportclubs, gespreksgroepen, muziekgroepjes, kunstclubs, uitgaansgroepjes, enzovoort (Van den Berg *et al.*, 2011). Het is de vraag of zelfhulpgroepen, in de Verenigde Staten qua aantal een aanzienlijk onderdeel<sup>212</sup> van de categorie *small groups*, gezien hun (licht) institutionele karakter, wel te rekenen zijn tot de informele groepen (Houwelingen & Van den Berg, 2011:244). Daarnaast zijn er de vele informele groepen via een *online community*, waarvan *couchsurfing*<sup>213</sup> een interessant voorbeeld is (Schyns, 2011). Vooral jongeren vinden informele groepen aantrekkelijk: ze hoeven zich hierbij niet structureel te verplichten en door internet en sociale sites – die tegemoet komen aan hun *pick-and-mix* gedrag – kunnen ze snel gemobiliseerd worden (De Goede, 2011:222).

De horizontale interactie in een informele groep draagt bij aan sociaal kapitaal en biedt jongeren een welkome aanvulling op verticale, formele initiatieven. Een bezwaar tegen informele groepen is dat zij vaak hun ‘leden’ rekruteren uit de eigen sociaal-economische klasse, waardoor het gewenste *bridging* minder tot niet tot stand komt (pag. 223).



Informele groepen vormen een belangrijk onderdeel van het sociale weefsel van de *civil society*; zij vormen een moderne bron van sociale cohesie. Het is in dit opzicht een gemis dat Putnam zich vooral richtte op de formele organisaties van de Amerikaanse samenleving bij zijn analyse van de sociale verbanden. Informele groepen zijn geen eilanden in onze samenleving, en met name de informalisering leidt tot een verschuiving naar meer *democracy from below* (Van den Berg *et al.*, 2011:26). Het is de vraag of 'de bekende bowlers van Putnam natuurlijk niet de eenzaamheid maar de informele kring verkozen boven de bowling league' (pag. 271).

Hoewel het samenzijn met anderen sterk bijdraagt aan het geluksgevoel van mensen (Csikszentmihalyi & Hunter, 2003), lijkt ook in Nederland het sociaal kapitaal langzaam af te brokkelen (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2009:44). Ook door de afname van de participatie in kerkelijke gemeenschappen valt een bron van sociaal kapitaal weg: kerkgangers blijken aanzienlijk actiever in het vrijwilligerswerk en de mantelzorg dan het niet-kerkse deel van de bevolking (Dekker & Van de Donk, 2006:83). Poorthuis (2011) zegt in zijn oratie dat nergens ter wereld de 'ontinstitutionalisering' van de religie zo snel gaat als in Nederland.

Ondanks het gegeven dat sociale contacten bovenaan op ons lijstje staan van wat Nederlanders belangrijk vinden, bezoeken we elkaar steeds minder (Breedveld *et al.*, 2006; Van Ingen, 2009; Verbeek & De Haan, 2011:53). In vergelijking met 1975 komen Nederlanders tegenwoordig minder bij elkaar over de vloer. Daarnaast vervluchtigen langzamerhand veel verenigingen, mede omdat zij te weinig vrijwilligers vinden.<sup>214</sup> Er zijn geen cijfers dat de informele groepen in aantallen en bereik achteruitgaan. Boutellier (2011:17) schrijft: '(...) het verlies van gemeenschapsbanden is ondermijnend voor de kwaliteit van de samenleving'. Voor de Nederlandse situatie spreekt Trommel (2010:246) over 'verdamping van sociaal kapitaal': maatschappelijke relaties verliezen aan bindingskracht en duurzaamheid, en worden 'vloeibaar'.

De Nederlandse burger is tegenwoordig minder geïnteresseerd in en heeft minder de gelegenheid om zich langdurig te binden aan traditionele grootschalige organisaties en de verplichtingen die daarmee vaak gepaard gaan (Van den Berg *et al.*, 2011:22,23). Informele groepen – zonder institutioneel kader, kleinschalig, met een nadruk op persoonlijke contacten en het ontbreken van een formele structuur – lijken overigens net zo goed van belang voor *bonding* en *bridging* als de door Putnam onderzochte formele structuren.<sup>215</sup>

Een conclusie van afnemend sociaal kapitaal doet de vraag rijzen of er wel gewerkt kan worden met de hoogste participatiegraad, die van zelfbeheer. Burgers nemen daar het initiatief zelf ter hand, en de overheid en professionele instellingen hanteren daarbij een faciliterende stijl. Daarmee zouden we niet alleen het initiatief in



de positioneringsdriehoek in de hoek van de burger hebben gebracht, we hebben daarmee ook de driehoek gekanteld en de burger bovenaan geplaatst.<sup>216</sup>

Dat een dergelijke benadering in de Nederlandse verhoudingen niet eenvoudig is, verwoordt Eigeman<sup>217</sup>: 'Ik zie het liefste onze buurtbewoners als scharrelkippen, terwijl de integralisten het liefst met een legbatterij werken. Als je de buurt (niet de wijk) als uitgangspunt neemt, zie je dat allerlei vragen van bewoners vanzelf samenkomen, die eigenlijk door de gemeente beleidsmatig steeds opgedeeld worden. Als je burgers zelf plannen laat schrijven, hen als kippen laat scharrelen door de gemeente, vereist dat ruimte. Het loopt overigens vaak stuk op de verantwoording, die weer volgens het proces van de bio-industrie is georganiseerd' (Clarijs, 2010:105). Terpstra (2008:264) zou hier spreken van 'institutioneel imperialisme': de burger wordt in het institutionele keurslijf gedwongen. Dat leidt tot *crowding out citizenship*, vrij vertaald 'het verdringen van burgerschap', wanneer burgers zich niet (gemakkelijk) lenen voor de instrumentele logica van de overheid (Verhoeven & Ham, 2010:15).<sup>218</sup> Schiller waarschuwt dat 'het benutten van burgerkracht niet hetzelfde is als de burger laten uitvoeren wat je als overheid hebt bedacht' (Van Meteren, 2013:4).

In de gemeente Peel en Maas (voorheen de gemeente Helden) bijvoorbeeld, waar vanaf 2000 zelfsturing door burgers het leidende principe is, weten de bestuurders inmiddels dat een eerste vereiste is om als gemeente een terughoudende rol te kiezen (Vermeij & Steenbekkers, 2011:121; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012:261; Fraanje, 2011:484; Schrijver & Van Zuylen, 2010:173; Verhoeven, 2011:474). 'Faciliteren door heel veel dingen niet te doen', zo heet het.

Lagendijk en Bürmann (2006) wijzen op de mogelijkheid dat, als burgers niet het initiatief nemen, professionals ingezet kunnen worden die burgers ondersteunen, zoals in Leidsche Rijn waar deze professionals 'mogelijkmakers' heten. Op zo'n manier kan de ontwikkeling naar een 'toeschouwersdemocratie' (Manin, 1997) gekeerd worden.

## 3 Twee bestuurskundige begrippen: hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid

---

### 3.1 Inleiding

In de paragrafen 2.3 tot en met 2.5 heb ik de drie hoeken overheid, markt en burger besproken van de in paragraaf 2.2 gepresenteerde positioneringsdriehoek. Hoewel overaccentuering van een van de hoeken leidt tot extremisme<sup>219</sup> (Zijderveld, 1999:152-156), kunnen in bepaalde gevallen sommige zaken beter in een van de hoeken afgewikkeld worden. De productie en verkoop van bijvoorbeeld punaises, mobiele telefoons of auto's kunnen waarschijnlijk het best door marktpartijen geschieden, terwijl de jurering van carnavalswagens het best in handen kan blijven van het particulier initiatief. Velen zullen ook kunnen instemmen met de stelling dat de Belastingdienst niet bij burgers of markt hoort, en dat het besluit tot geweldsinzet van politie of leger onder de overheid ressorteert.

Voor steeds meer zaken echter geldt dat een exclusieve behandeling door één van de actoren niet noodzakelijk, of sterker nog: steeds minder gewenst, lijkt. Dat doet zeker opgeld voor publieke dienstverlening. De voorgaande opmerking van Zijderveld serieus nemend lijkt het ideaal als voor de publieke dienstverlening geen van de drie actoren overheid, markt en burger een structurele dominantie kent en waar mogelijk en gewenst zo veel mogelijk een gelijke invloed heeft. Eigenlijk zouden de krachten en machten in bestuurlijk opzicht gedeeld moeten worden.

Dat delen van machten en krachten is voor Nederland geen onbekend terrein, hetgeen voor een niet onbelangrijk deel een gevolg is van onze geografische en diensgevolge sociaal-culturele historie. Vanwege de diepe verankering in de Nederlandse samenleving van het polderen en de veranderingsbeperkingen en -mogelijkheden die dat ons geeft, ga ik in paragraaf 3.2 eerst dieper in op de manier waarop onze *mentalité collective* is gevormd en op welke wijze dat bestuurlijk verankerd is. Zo kom ik bij de Nederland zo kenmerkende hybriditeit. Daarna ga ik in op de twee bestuurskundige begrippen: in paragraaf 3.3 bespreek ik het (neo-)institutionalisme en daarna (3.4) richt de aandacht zich op padafhankelijkheid. De conclusies volgen in paragraaf 3.5.

### 3.2 Hybriditeit

Vanaf het begin van onze jaartelling hebben buitenstaanders, zoals de Romeinen Plinius de Oudere<sup>220</sup> en Gaius Plinius<sup>221</sup>, de Engelsman Andrew Marvel<sup>222</sup>, de Fran-

se filosoof Denis Diderot<sup>223</sup> en de Zwitserse auteur David Hess<sup>224</sup> zich verbaasd over de Nederlandse geografische situatie. Het keren van de zee die de dijken bedreigt, eist en bevordert tolerantie<sup>225</sup> en samenwerking (Zahn, 2005:39).<sup>226</sup> Vanaf de politiek-bestuurlijke start van ons land<sup>227</sup> kiezen ‘de poldersteden, waar autonome stadstaten als Athene en Sparta in het klassieke Griekenland en Venetië, Florence, Pisa, Lucca en Bologna in Italië tussen de dertiende en zeventiende eeuw zich uitputten in adellijk machtsvertoon en destructieve onderlinge oorlogen, van meet af aan voor een pragmatisch samenwerkingsverband’ (De Mul, 2011:5).<sup>229</sup> Het systeem van polders en dijken<sup>230</sup> verplicht de inwoners van Nederland met elkaar te overleggen, want ze zijn afhankelijk van elkaar. Beslissingen dienen samen genomen te worden en de polder blijft alleen droog als er samengewerkt wordt en men elkaar ondersteunt. Nederland heeft nooit centralisme gekend zoals bijvoorbeeld Engeland<sup>231</sup> en Frankrijk (Ringeling & Kickert, 2010:87). Bij gebrek aan centraal gezag heeft de Nederduitse Gereformeerde Kerk de positie van staatskerk nimmer bereikt<sup>232</sup>; wel is zij de enige publiek erkende en meest begunstigde kerk.<sup>233</sup> Ter relativering stelt Brouwer (2010:40) dat een dominante cultuur nu eenmaal ‘moeilijk tot stand komt in een land waarin het een komen en gaan was van vluchtelingen en economische migranten’; het is niet allemaal ideologie. Het voor Nederland kenmerkende gedogen vindt ook hier zijn oorsprong: katholieke diensten worden oogluikend toegestaan (Lijphart, 1992:88). Deze pragmatische levenshouding vormt de voedingsbodem voor de conclusie van Van Stokkom (2010:136) dat religie een individuele levensstijl is en geen collectieve traditie. We kunnen niet spreken van één machtscentrum<sup>234</sup>, van één vorst<sup>235</sup>, van één religie<sup>236</sup>, er is zelfs niet sprake van één land, maar van een verzameling van (in het begin) zeven gewesten<sup>237</sup> die dezelfde uitgangspunten hanteren als in de polders: alle gewesten zijn gelijk<sup>238</sup> en een gezamenlijke politiek komt er alleen als uitvloeisel van onderhandelingen. Volgens Van Gunsteren (2010:195) is dat een belangrijke reden voor de successen van de Nederlandse Republiek: ze hanteerde een vorm van zelfsturing.<sup>239</sup>

De dwingende historische geografische omstandigheden – Bregman (2012:45) stelt dat met ‘de brullende branding op onze hielen het weinig zin had om moeilijk te doen over religieuze en culturele verschillen’ – hebben het Nederlandse gedrag en de Nederlandse mentaliteit, en dus ook het Nederlandse politieke systeem, indringend en blijvend beïnvloed (De Graaf, 2004:13; Prak & Luiten van Zanden, 2013:12).<sup>240</sup> De poldermentaliteit is bestuurlijk erfgoed geworden.<sup>241</sup> Historici als Huizinga<sup>242</sup>, de Romeins<sup>243</sup> en Mak<sup>244</sup> hebben er al vaker op gewezen dat het polderen zijn oorsprong vindt in de hydrografische structuur van ons land. Ook Brouwer<sup>245</sup>, Bakker *et al.*<sup>246</sup> en Noordervliet<sup>247</sup> scharen zich achter deze benadering.<sup>248</sup>

De polder van de Middeleeuwen krijgt later zijn politiek beslag door vooral Thorbecke, als deze met zijn Grondwet van 1848 de parlementaire democratie Nederlands kleurt. In zijn *Narede* van 1869 legt hij uit waarom de constitutionele monarchie de beste staatsvorm is, beter dan een republiek waarin alle organen in beginsel democratisch zijn.<sup>249</sup> Thorbecke spreekt over ‘een verband van elkander wederkeerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid zamen te werken tot eene wetgeving en een bestuur’. Dat is anders dan het willen vleien van de absolute meerderheid. Het vereist wel, zo stelt hij, meer geduld dan regeren in een Republiek, maar de vrijheden zijn er – wanneer ze eenmaal erkend zijn – beter gewaarborgd. Hier ligt de kiem van de later Nederland zo kenmerkende hybriditeit van bestuur.<sup>250</sup>

In Nederland nemen we dus samen beslissingen<sup>251</sup>, en egalitaire samenwerking<sup>252</sup> is gezien de voortdurende strijd tegen het water<sup>253</sup> een bestaansvoorwaarde. De twee bepalende religies hebben daar ieder hun bestuursinstrumenten voor: de katholieken het subsidiariteitsbeginsel en de protestant-christelijken de soevereiniteit in eigen kring, samen door Kennedy (2010a:104) gedefinieerd als ‘publieke theologie’.<sup>254</sup>

Tot op de dag van vandaag zijn dit gerespecteerde uitgangspunten die in belangrijke mate het verloop van het Nederlandse beleid bepalen.<sup>255</sup>

Polderbeleid, polderbestuur, polderlucht, poldermonopolie, polderpolitici, polderpopulisme, poldermodel, poldergeest, polderritueel, polderpolitiek<sup>256</sup>, polderen, de polder, polderdictatuur, polderland, polderdenken, polderjournalistiek<sup>257</sup>, Poldermarokkanen<sup>258</sup> en sinds enige tijd polderopvoeding.<sup>259</sup> Het zijn bekende begrippen (geworden) in het Nederlandse bestuur en beleid.<sup>260</sup> Heeft het woord poldermodel eerst vooral betrekking op de relatief harmonieuze samenwerking tussen werkgevers en werknemers<sup>261</sup>, al snel verbreedt de betekenis zich: het wordt een synoniem van het streven naar consensus.<sup>262</sup>

De historische geografische omstandigheden hebben het Nederlandse gedrag, de mentaliteit en dus ook het beleidssysteem voor een belangrijk deel bepaald. De poldermentaliteit heeft zich stevig verankerd in onze bestuurlijke stijl, opvattingen en werkwijze. In dat opzicht is het dus niet vreemd dat in Nederland vrijwel altijd meerdere partijen (be)sturen. Het heet dan dat ‘organisatie X functioneert in een meervoudige omgeving’. In deze meervoudige omgeving is er sprake van meerdere stakeholders, er zijn verschillende invloedssferen, culturen en vaak vele afzonderlijke financieringsstromen.<sup>263</sup>

Deze hybriditeit<sup>264</sup>, die historisch gezien voor het Nederlandse maatschappelijke middenveld niet ongewoon was (Karré, 2006:66), betekent dat eenvoudige oplossingen niet bestaan. Vooral het private en het publieke blijken verknoopt, wat onvermijdelijk tot gevolg heeft dat wezensvreemde (in ideaaltypische zin) elementen gemixt worden (Brandsen *et al.*, 2006:20,21). Er ontstaat dan niet één nieuwe organisatie met één nieuwe cultuur, nee, 'hybride organisaties zijn cultureel pluriform en verenigen verschillende en tegenstrijdige (sub)culturen die onverwoestbaar, incompatibel en onontbeerlijk zijn' (Karré, 2006:56). Hybriditeit als een combinatie, niet als vermenging, van culturen leidt tot onvermijdelijke spanningen; dat maakt het managen van hybride organisaties zo lastig. In de afgelopen periode is aan de hybriditeit sterk bijgedragen door de vaak door het NPM geïnspireerde verzelfstandigingsoperaties in het openbaar bestuur en door ontwikkelingen op het gebied van coproductie en interactieve beleidsontwikkeling, zo merkt Frissen (1999:24) op.

Hybride organisaties komen dikwijls tot stand doordat private organisaties verstatelijken of publieke organisaties vermaatschappelijken. 'Niet zelden', zo stelt In 't Veld (1995:10), 'maakt dezelfde organisatie eerst het een en decennia of zelfs eeuwen later het ander door.' Met de opbouw en de uitbreiding van de verzorgingsstaat<sup>265</sup> is de publieke dienstverlening sterk toegenomen en is zij (nog meer) verstrengeld geraakt met de staat (Balkenende, 2002:105). De scheidslijn tussen staat en maatschappelijk middenveld is steeds poreuzer geworden, zo vindt De Mul (2011:99).<sup>266</sup> Frissen (1999) juicht deze teloorgang van het primaat van de politiek<sup>267</sup> toe; in zijn ogen moet de staat zich slechts beperken tot het inrichten van een systeem van *checks and balances*.

Maar dat is niet de situatie. De publieke dienstverlening is volgens de WRR (2004) complex, hetgeen geen bevreemding mag wekken in een land waar de overheid een actieve partner is in het (geïnstitutionaliseerde) overleg, maar een belangrijk aantal taken van de publieke dienstverlening zoals zorg en sociaal beleid niet uitvoert. De realisatie van dergelijke sectoren is bewust niet-staats. Daar treedt de *civil society* op als tegenmacht, tegen politieke en economische machtsinvloeden. De overheid neemt weloverwogen niet zelf het initiatief van de zorg in handen; dat zou immers eerder thuishoren bij een autoritaire staatsstructuur. Volgens Deleeck (2008:39) kunnen we bij een uitvoering door het middenveld uitgaan van betere en goedkopere bescherming en verzorging dan wanneer de overheid dat doet. De zorg wordt ook niet overgelaten aan de vrije markt, omdat dit ontoereikend en ongelijkheidsbevorderend geacht wordt.

Uitvoerende instellingen nemen dus een eigen plaats in tussen overheid en markt. Dat zij daarbij onafhankelijk zijn, is principieel belangrijk. Oud CRM-minister Van Doorn typeerde begin jaren zeventig de verhouding van het particulier initiatief tegenover de overheid als die van 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' (Burger & Dekker, 2001:68).

Langzamerhand wordt de publieke dienstverlening meer op afstand van de overheid gezet, onder andere met behulp van marktwerking.<sup>268</sup> Dat heeft twee gevolgen: 1. de autonomie van de instellingen neemt toe, en 2. de instellingen opereren in een 'steeds meer meervoudige context, waarbij individuele preferenties en collectieve doelstellingen voortdurend met elkaar op gespannen voet staan' (Branden *et al.*, 2006:18).

In 't Veld (1997) wijst erop dat er belangrijke voordelen aan die hybriditeit verbonden zijn. Hij stelt dat 'hybride organisaties in Nederland wat betreft doelmatigheid, klantgerichtheid, kwaliteit van verslaggeving en verantwoording beter functioneren dan organisaties in het domein van de klassieke overheid' (Van Hout, 2007:59). Ook andere voordelen van deze vermenging zijn aantoonbaar: kennisuitwisseling, breder draagvlak, institutionele integratie, groot probleemoplossend vermogen, groot onderling vertrouwen, en perverse effecten worden voorkomen doordat geen van de partijen dominant kan zijn: er is immers sprake van een sterke spreiding van hindermacht<sup>269</sup> en een sterke verdunning van doorzettingsmacht. Doordat deze factoren in handen liggen van verschillende partijen, kunnen we spreken van een pluriforme besluitvormingsarena, wat beschermend en remmend werkt, hetgeen in sommige situaties wenselijk kan zijn.

Maar ook de nadelen zijn evident: er is sprake van een geringe flexibiliteit, een sterke hindermacht van particuliere organisaties, er lijkt weinig veranderbaar<sup>270</sup>, en men kan moeilijk spreken van transparantie.

In de publieke dienstverlening gelden vooral problemen ten aanzien van sturing, coördinatie, toezicht en verantwoording. Dat is niet bewust door bestuurders en beleidsmakers zo gecreëerd, maar in de loop der eeuwen zo gegroeid.<sup>271</sup> De watersituatie van Nederland heeft tot een dwingende manier van samenwerking tussen burgers en overheden geleid, en de burger raakte in de afgelopen eeuwen – in tegenstelling tot in landen zoals Frankrijk, Engeland en Duitsland – niet ondergesneeuwd door overheid of markt. Tot op de dag van vandaag zijn in het maatschappelijk leven de drie componenten staat – markt – burger van belang. In Nederland leek structurele dominantie van één van deze partijen niet mogelijk en niet gewenst. Het was een naar drie kanten uitgerekte *checks and balances* en een voortdurend streven naar consensus (De Vries & Bordewijk, 2009:359). De recente ontwikkelingen laten toch een andere beweging zien.

Nederland is dus een land waar al lange tijd de beleidspraktijk heerst van gedecentraliseerd bestuur en coöperatieve vormen. De eerder gememoreerde historische gemeenschappelijke strijd tegen het water leidde tot wat we tegenwoordig een consensusdemocratie noemen. Het Nederlandse bestuur(der)skarakter kenmerkt zich door een overlegcultuur die gericht is op consensus en harmonie, waarbij partijen min of meer op voet van gelijkheid betrokken zijn en waar slechts zelden iets afgedwongen wordt (Bos *et al.*, 2007). Of, zoals Pleij (2005:14) het noemt: 'Je hoeft het niet met elkaar eens te zijn, als je er maar samen uitkomt'. Hoogerwerf (1985) noemt het Nederlandse beleid gekscherend het IBZMA-beleid: Iedereen Bemoeit Zich Met Alles.<sup>272</sup>

In de tijd van de Republiek (1579-1795) worden 'persuasie' en 'gemeen advyse ende consent' van groot belang gevonden. Geul en Spoormans (2010:139) citeren Daalder: 'Niet de wil van één man of van een simpele meerderheid gold als een eis van goed regeren, maar geven en nemen in colleges die uiteindelijk met een gezamenlijk besluit naar buiten kwamen.'

Het 'schikken en plooiën' heeft een lange traditie in Nederland; Daalder (1995:149) noemt in dit verband de zeventiende eeuw, waar al een 'elitetraditie van schikken en plooiën' bestond.<sup>273</sup> Dat geven en nemen was noodzakelijk, omdat zoals eerder gememoreerd het de Republiek met zijn autonome gewesten ontbrak aan een krachtig centraal gezag; Van Montfort (1995:6) merkt in dit verband op dat de staat als één centraal bestuurscentrum nooit heeft bestaan.

De verschillende decennia van de vorige eeuw treden het schikken en plooiën-fenomeen anders tegemoet: in de jaren zestig spreekt men van 'stroperigheid', in de jaren zeventig wordt het bewonderend 'harmoniemodel' genoemd, in de jaren tachtig treedt het *no nonsense*-beleid op de voorgrond (slagvaardig, het primaat van de politiek, geen traag en ingewikkeld overleg), en dan, in de jaren negentig, komt het begrip 'polderen' op.

De veranderende waardering van de polder wordt verwoord door Spiering als hij schrijft: 'In Nederland heerst de polderblik. Als de bodem drassig wordt, krijgt de polder de schuld. En als de wei in bloei staat, wordt de polder geprezen.'<sup>274</sup> Afhankelijk van de conjunctuur wordt het poldermodel een *Dutch miracle* of een *Dutch disease* genoemd (Hendriks, 2006:98).

Ondanks die wisselende appreciaties is onze beleidscultuur volgens Duyvendak (1998:69) te omschrijven met de drie c's van 'consultatie, compromis en consensus'<sup>275</sup>, of, zoals Hoogerwerf (1986) het doet, als een beleid van 'machtsspreiding en machtsdeling'.



Nederland is een land waar de ‘vergaderlijking’ (Van Vree, 1994) een onlosmakelijk onderdeel is van onze bestuurlijke traditie, die door Hendriks en Toonen (1998) een ‘chronische ziekte’ wordt genoemd.

Al veel langer menen buitenlanders dat Nederland aan *cuncaritis* lijdt, aan twijfelziekte.<sup>276</sup> Het is echter geen twijfelen, het is het proces van haast eindeloos aftasten dat zoveel tijd kost om tot een gezamenlijk gedragen besluit te komen.

Het polderen vergt tijd.<sup>277</sup> Als men deze processen wil omschrijven, komt regelmatig het woord ‘stroperigheid’ naar voren, dat diepgeworteld zit in de Nederlandse politiek-bestuurlijke kringen.<sup>278</sup> Oud-burgemeester van Rotterdam Peper stelde in 1995: ‘De grootste bedreiging voor de positie van de Rotterdamse haven, en voor de Nederlandse economie in het algemeen, is de stuitende traagheid van onze besluitvorming, de traagheid van rinse appelstroop.’ In zijn inaugurele rede merkte Van Twist (2010:13) trouwens op dat stroperigheid tegenwoordig ook als een teken van sterkte gezien wordt: het biedt ruimte aan voortschrijdend inzicht en is een uitdrukking van de bestuurlijke *checks and balances*. Frissen (1999:27) geeft ook positieve kanten aan van stroperigheid: het duidt op respect voor pluraliteit en zo worden totalitaire aanspraken vermeden.

Deze stroperigheid werkt ten aanzien van processen én structuren. Die laatste variant, die een hoge mate van interdependentie, vervlechting en complexiteit laat zien, leidt tot een ondoorzichtig kluwen, waarna verantwoordelijkheden verwateren. Zo worden we geconfronteerd, zo stellen Hendriks en Toonen (1998:4), met ‘het zoekraken en weglekken van besluitvormings- en doorzettingsmacht’.

De hoogtijdagen van bestuurlijke aandacht voor de stroperigheid van ons bestuur valt volgens Hendriks en Toonen (1998:7) samen met het derde kabinet-Lubbers (1990-1994) en de eerste helft van het kabinet-Kok I (1994-1996).<sup>279</sup> De aanstichter was toenmalig minister Brinkman, die in zijn Burgerzaallezing van 1992 aandacht vroeg voor de stroperige processen bij de overheid. Wanneer Chavannes een serie<sup>280</sup> start in *NRC Handelsblad* onder de titel *De stroperige staat* raken zijn artikelen een gevoelige snaar bij het openbaar bestuur. Burgemeester Peper (1995) komt erop terug in zijn Oudejaarstoespraak, Van Kemenade en Te Veldhuis reageren daarop, het kabinet vraagt aan de WRR advies hoe de stroperigheid in het bestuursstelsel bestreden kan worden, en koningin Beatrix leest in haar Troonrede van 1996: ‘Het is van het grootste belang dat belemmeringen voor een daadkrachtig bestuur op alle niveaus worden weggenomen.’ Hendriks (1998:17) schrijft hierover: ‘Niemand kijkt hiervan op en bijna niemand maakt zich hierover druk. Daarmee is de *Salonfähigkeit* en de vanzelfsprekendheid van de stroperigheidskritiek op dat moment goed weergegeven.’



De bedachtzame Nederlandse politiek lijkt geënt op het bijhouden van een pluriform geheel en Zahn (1989:34) wijst daarvoor vooral het calvinisme – dat zich kenmerkt door machtsspreiding, strijdvaardigheid en dreigend onheil – als oorzaak aan. Nederland wordt beschouwd als een consensusdemocratie<sup>281</sup> (minderhedendemocratie), waardoor het bevattelijker is voor stroperigheid dan een zogeheten pendule- of Westminsterdemocratie (meerderheidsdemocratie).<sup>282</sup>

Lijphart (1992:11) noemt Nederland, gezien het pacificeren van de politieke en sociale tegenstellingen, een pacificatie-democratie.<sup>283</sup> Als voorbeeld daarvan noemt hij het *oversized cabinet*, waar meer partijen zitting in hebben dan strikt getalsmatig noodzakelijk is. Het *minimal winning cabinet*, ook bekend als het smalle-basiskabinet, is zelden de enige optie in de Nederlandse politiek. Kenmerkende woorden van pacificatie zijn: het schikken van twisten, consensus en plooibaarheid.

Beslissingen worden vanuit de pacificatiepolitiek niet genomen door een meerderheid, die de minderheid eenvoudigweg overstemt, zo stelt Lijphart.<sup>284</sup> Van Gunsteren (2010:31) noemt dat als een van de vier redenen om democratie te wantrouwen: ‘de angst voor een tirannie van de meerderheid’. Het spel van de pacificatiepolitiek is een spel waarin wordt getracht alle spelers zo veel mogelijk te laten winnen.<sup>285</sup> De wensen van de minderheid worden in het algemeen welwillend in acht genomen. Verliezen, vooral pijnlijke verliezen, moeten zoveel als mogelijk worden vermeden.<sup>286</sup>

Is de Nederlands beleidscultuur (polderen, hybriditeit) nu zo bijzonder? Hoe gaat dat bij onze buurlanden en in de rest van de wereld? In zijn boek *Capitalism vs. Capitalism. How America's Obsession with Individual Achievement and Short-Term Profit Has Led It to the Brink of Collapse* (1993) introduceert Albert voor het eerst<sup>287</sup> het begrip ‘Rijnlands’. Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 constateert hij dat er niet langer sprake is van een tegenstelling communisme versus kapitalisme, maar van twee verschillende vormen van kapitalisme: het kapitalisme op basis van solidariteit (het Rijnlandse model) en het kapitalisme op basis van individualisme (het Anglo-Amerikaanse model). De Rijnlandse stijl, onder andere gekenmerkt door sociale zekerheid, spaarzin, gemeenschapsgevoel en investeren op lange termijn, wordt steeds sterker geconfronteerd met het Angelsaksische model, waar waarden als oriëntatie op de vrije markt, aandeelhouderswaarde en *human capital* gelden.<sup>288</sup> Van oudsher hechten we in Nederland veel waarde aan de Rijnlandse principes van bestuur, leiderschap, overleg en samenwerking. Veel van deze principes zijn in de loop van de vorige eeuw stevig verankerd in wetgeving, arbeidsverhoudingen en organisatiecultuur. Het Rijnlandse model pleit niet voor een almachtige overheid, maar zet de overheid ook niet buitenspel; hier staat de overheid in dienst van de samenleving middels economische groei, sociale rechtvaardigheid

en duurzaam beheer van de aarde. Bij het Rijnlands besturen staat het primaire proces centraal.<sup>289</sup>

De samenlevingen die het Anglo-Amerikaanse model hanteren, hebben de voordelen van een duidelijk doel (een goed financieel resultaat), vitaliteit en flexibiliteit. Een dergelijke samenleving is gemakkelijk te veranderen.<sup>290</sup> De snelheid levert aan de andere kant overigens ook veel onzekerheid voor veel burgers op.

Rijnlands veranderen is meer incrementeel<sup>291</sup> en evolutionair van aard, terwijl veranderen in het Anglo-Amerikaanse model meer radicaal en revolutionair verloopt. Nu is de Nederlandse open economie kwetsbaar en gevoelig voor het Anglo-Amerikaanse model. Meer dan 75 procent van de aandelen van de beursgenoteerde ondernemingen is volgens Goodijk (2008:6) in handen van buitenlanders, vooral Angelsaksische beleggers, waar korte-termijnwinst voor aandeelhouders voorop staat. Dit staat haaks op de Rijnlandse i.c. Nederlandse benadering waar het van oudsher meer is gegaan om duurzame samenwerking tussen alle belanghebbenden. Hoewel volgens Bezemer (2010) de nadruk op aandeelhouderswaarde geen invloed heeft op de beursprestaties van die bedrijven, ziet hij een steeds grotere invloed van Angelsaksische investeerders. Hij geeft een overzicht van deze ontwikkeling: in 1992 stelde nog maar 13 procent van de top-100 beursgenoteerde bedrijven aandeelhouderswaarde voorop, in 2006 was dit gestegen naar 74 procent. Het is echter niet alleen het bedrijfsleven dat door het Anglo-Amerikaanse denken wordt geraakt; ook op het Nederlandse politieke klimaat in het algemeen en op de publieke dienstverlening in het bijzonder heeft het invloed.

In algemene zin kunnen we stellen dat in het Rijnlandse model de actoren trachten consensus te verkrijgen, of in ieder geval ten minste conflicten te voorkomen.<sup>292</sup> Toch is vreemd genoeg het conflictdenken populair, hoewel de effecten van conflicten – vaak uitlopend op polarisatie – zelden gelukkig zijn: in menig internationaal onderzoek staat tegenover elke positieve uitkomst wel een negatief effect. Conflicten kunnen de prestaties van mensen wel opstuwten, maar kosten ook veel energie, vaak meer dan mensen in huis hebben. Het gevolg is dat ze even pieken maar daarna volledig leeg zijn en niets meer kunnen.<sup>293</sup> Volgens Pleij (2005) is het poldermodel een unieke combinatie van conflictmodel en consensusbereidheid. De Mul (2011:5) schrijft: 'Het koppelt een permanente confrontatie van zeer uiteenlopende standpunten aan de bereidheid om compromissen te sluiten.' Polderen is volgens Van den Brink (2009) moeilijker dan polariseren, want men moet zich bij een conflict 'tegennatuurlijk' gedragen: men moet rekening houden met de wensen en belangen van de andere partij. Polderen is het tegenovergestelde van zwart-wit denken. Men moet intelligent op zoek naar creatieve oplossingen die aan de belangen van verschillende partijen tegemoetkomen.

Samenwerking is onvermijdelijk in bestuurlijk Nederland. Formele samenwerkingsverbanden gaan vaak mis doordat er geen sprake is van een duidelijk doel en plan, men overschat de overlap, er is sprake van te veel 'minimale spijt routine'<sup>294</sup>, men integreert twee instabiele organisaties (twee zieken in één bed levert geen sneller genezingsproces), te veel optimisme in de top, onderin in de organisatie ziet men er niets in, enzovoort. Daarom kiest men vaak liever voor een alternatief in de vorm van een ketenbenadering of netwerken. Onder andere omdat ketens, waar activiteiten sequentieel in relatie staan tot elkaar, nadelen hebben (een belangrijk bezwaar is bijvoorbeeld dat één ketenpartner de boel kan ophouden), kiest Nederland met historisch gefundeerd genoegen tegenwoordig vaker voor netwerken, waar veel meer een horizontalisering van de verhoudingen plaatsvindt.

Het Nederland zo kenmerkende polderwerken is met het Rijnlandse model dus ingebed in een breder kader. Daarom lijkt het Nederlandse poldermodel wel een stootje te kunnen verdragen.

Samengevat is te stellen dat hybriditeit bij Nederland hoort als de polders en het gedogen. Hybriditeit belemmert vaak een snelle voortgang der zaken; mede vanwege de verdeelde hindermacht onder alle stakeholders is zij verantwoordelijk voor beleidsimmobiliteit in veel sectoren. De vraag is of de gesignaleerde relatief trage voortgang van het beleidsveld jeugdzorg alleen hierop is terug te voeren.

In de wetenschappelijke literatuur trof ik twee begrippen aan die mede kunnen verklaren wat de oorzaken zijn van wat wel eufemistisch omschreven 'de beperkte beleidseffectiviteit in de publieke en non-profitsector' genoemd wordt: het (neo-)institutionalisme en padafhankelijkheid.

De keuze voor deze twee begrippen is tot op zekere hoogte arbitrair: ik had ook andere kunnen kiezen. Echter, geïnspireerd door de Nederlandse beleidsgeschiedenis meen ik dat juist deze begrippen bruikbaar kunnen zijn voor een verklaring van het vigerende jeugd(zorg)beleid.

In de paragrafen 3.3 en 3.4 ga ik nader in op (neo-)institutionalisme respectievelijk padafhankelijkheid.

### **3.3 (Neo-)Institutionalisme**

De hiervoor beschreven Nederland zo kenmerkende bestuurscultuur is in de loop der eeuwen verankerd, geïnstitutionaliseerd, vaak zelfs formeel vastgelegd in overlegstructuren.<sup>295</sup> Torenvlied en Hakvoort (2001:24) benoemen de institutionele

ontwikkeling als een van ‘gestolde voorkeuren’; daarmee geven zij aan dat de ontwikkeling als het ware vastligt, ja zelfs is gepredestineerd.<sup>296</sup>

Volgens Van Ewijk (2010) is er vrijwel geen ander land ter wereld<sup>297</sup> waar de instituties<sup>298</sup> zich zo over burgers ontfermen als Nederland, door De Boer en Van der Lans (2011:29) ‘het institutieland bij uitstek’ genoemd.<sup>299</sup> In Nederland, zo schrijven zij, zijn ‘de reflexen van ontferming en insluiting tot diep in de genen van de systemen doorgedrongen. Ze hebben zich diep genesteld in de routines, in de bejegening, in de financiering, in de economie van zorg en welzijn. Het is zo vanzelfsprekend dat het heel moeilijk is eraan te ontsnappen.’ Toch is die waardering niet van alle tijden: de jaren zestig en zeventig kennen een anti-institutionele stemming (Velthuis *et al.*, 2013:24); Zijdeveld (2000) spreekt in dit verband over een *anti-institutional mood*.

Met elkaar dragen de instituties een samenleving. Instituties zijn sociale structuren die het individuele handelen inkaderen’, zo zegt Hendriks (1996). Maar die samenleving verandert voortdurend. Toch hebben instituties een beperkt vermogen om snel te reageren; Boutellier (2011:18) spreekt van ‘institutionele traagheid’. Instituties kenmerken zich doordat zij robuust zijn ten opzichte van druk van buiten. Dat kan als voordeel worden gezien van het institutionalisme.<sup>300</sup>

Voor een korte introductie van het (neo-)institutionalisme volg ik Devos (2006). Tot het begin van de jaren vijftig is de dominantie van het institutionalisme (vooral binnen de politicologie) groot. Daarin komt verandering door de *behavioral revolution*, waarin niet langer het functioneren van instellingen centraal staat, maar de vraag waarom mensen zich gedragen zoals ze dat in het echte leven doen. Dan verschuift de aandacht naar de *rationale keuze-benadering*. Deze benadering verklaart het gedrag van mensen als het samenspel van individuele belangen. Daarna komen de neomarxisten met hun kritiek dat institutionele kenmerken van een systeem niets vertellen over de machtsverhoudingen. Dit lijkt de doodsteek voor (de belangstelling voor) het institutionalisme.

Door een publicatie van March en Olson in 1984 keert het institutionalisme terug, nu onder de naam neo-institutionalisme. ‘*Institutions do matter*’, zo stelden zij. De definitie is breder dan die van het institutionalisme; neo-institutionalisme betreft keuzes ‘*embedded in an institutional structure of rules, norms, expectations and traditions that severely limited the free play of individual will and calculation*’ (March & Olson, 1984:736).

Devos (2006:65) schrijft dat bij het neo-institutionalisme<sup>301</sup> instituten gezien worden als ‘een set van regels, formeel en informeel, die actoren over het algemeen volgen.’ Instellingen, zo stelt hij, ‘verwijzen naar stabiele, terugkerende gedrags-

patronen. Instellingen zijn *'the rules of the game'*, waarmee er aandacht is voor allerlei gewoonten, gebruiken, procedures, normen en cultuur. Daarmee kiest het neo-institutionalisme een bredere insteek dan alleen de organisationele van de traditionele benadering van het institutionalisme, dat zich exclusief richt op de regels, procedures en formele organisatie van de overheid; het neo-institutionalisme verwijst ook naar de informele conventies. Deze herontdekking van formele instituties en de uitbreiding naar informele instituties gaat als het neo-institutionalisme door het leven (Boucké & Vandaele, 2003:20).

Opvallend is dat Visser en Hemerijck (1998:71) instituties definiëren als 'naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en daarmee ook het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren', waarmee zij feitelijk een neo-institutionele invulling geven aan het begrip institutie; immers, uit de omschrijving blijkt dat 'instituties kunnen berusten op formele of informele regels, waaronder staats- en bestuursrechtelijke regels, organisatiestructuren en handelingsvoorschriften, of op gedeelde waarden, normen en andere elementen van cultuur', zoals Edwards (2001) stelt.

Het lijkt erop dat tegenwoordig het voorvoegsel 'neo' uit de mode raakt en het woord institutionalisme alles omvat. Velthuis *et al.* (2013:13) definiëren instituties als 'de formele en informele regels die ons gedrag in meerdere of mindere mate reguleren'. Het zijn, zo voegen zij toe, de spelregels van de samenleving. Zij maken daarbij een onderscheid tussen, en hier komt het onderscheid tussen institutionalisme en neo-institutionalisme terug, formele en informele instituties.<sup>302</sup>

Krasner (1988) wees er eerder op dat, zelfs als er institutionele veranderingen plaatsvinden, de reikwijdte van de richtingen waarin deze veranderingen kunnen opgaan gevormd is door het bestaande, historisch gegroeide 'institutionele materiaal'. Een dergelijk traag reagerend, naar binnen gekeerd systeem toont weinig veranderingsbereidheid. Naarmate deze institutionalisering in de diepte en in de breedte verder voortschrijdt, is een institutionele constellatie – en Krasner denkt hierbij vooral aan de moderne staat – minder vatbaar voor fundamentele verandering (Edwards, 2001:121).

Krasner (1988) noemt enkele factoren die het voortbestaan van instituties versterken. Een belangrijke factor is het vermogen van instituties om hun omgeving te beïnvloeden. Een andere factor die Krasner noemt, is 'de interne weerstand die ontstaat tegen de organisationele herstructureringen waarmee institutionele vernieuwingen vergezeld gaan' (Edwards, 2001:121). Hiermee tref ik het hart van mijn analyse van de bestuurlijke omgeving van de jeugdzorg; ik kom er het volgende hoofdstuk uitgebreider op terug.

Tenslotte, en ik haal nog éénmaal Edwards (pag. 122) aan, wijst Krasner op een samenstel van contextuele kenmerken die karakteristiek zijn voor overheidsorga-

nisaties. Indien competitie beperkt is of afwezig, het voortbestaan van een organisatie niet op het spel staat en de omgeving vooral bestaat uit andere organisaties, zullen organisaties neigen tot 'isomorfisme'.

Nu mag institutionalisme niet gelijkgesteld worden met bestuurlijke apathie en bewegingloosheid. Er zijn in de loop van de recente geschiedenis zeker institutionele veranderingen aan te wijzen; alleen, het duurt zo lang en het gaat zo traag (als rinse appelstroop). Soms lijken die institutionele veranderingen zelfs onmogelijk. Zo noemt Van Gunsteren (2002:29) in dit verband het voorbeeld van het probleem dat dekolonisatie nog niet het einde betekent van de koloniale verhoudingen, van het denken en kijken naar verhoudingen in termen van kolonisator en gekoloniseerde. Het blijkt niet alleen moeilijk om instituties te veranderen of weg te halen (zie bijvoorbeeld in de voormalige socialistische landen, of de weeskamers in de Nederlandse wetgeving, Clarijs, 2013), maar vooral om de innerlijke houding behorende bij het oude regime af te schudden.<sup>303</sup>

Krasner beschrijft dat institutionele veranderingen een 'episodisch karakter' hebben, waarbij lange periodes van relatieve stabiliteit worden afgewisseld door korte periodes van snelle verandering. Hall (1993:275 e.v.) omschrijft dit proces iets anders: 'institutionele veranderingen verlopen langs oneffen paden', zo schrijft hij. Dit episodisch karakter is een gevolg van het feit dat in de loop van hun relatief stabiele periodes instituties gaan slijten en de kwaliteit van hun functioneren afneemt. Nu hebben instituties een beperkte flexibiliteit als het gaat om aanpassingen aan veranderde omstandigheden, 'maar indien de externe druk samengaat met interne druk en machtsverhoudingen zich gaan wijzigen, kunnen zich kritieke breukvlakken voordoen waarin "institutionele ondernemers" met nieuwe concepten het initiatief kunnen nemen en richting geven aan vernieuwingen' (Visser & Hemerijck, 1998:78).

(Neo-)institutionele auteurs gaan in op het institutioneel leren. Zo noemt Hall (1993) een incrementele bijstelling van beleidsinstrumenten een eerste orde-verandering. Een verandering van de tweede orde bestaat uit het vervangen van bestaande beleidsinstrumenten door nieuwe beleidsinstrumenten. Er is sprake van een derde orde-verandering wanneer er een fundamentele verschuiving plaatsvindt in de overkoepelende doelstellingen en causale veronderstellingen die aan het vigerende beleidsparadigma ten grondslag liggen (De Klerck, 2006:38,39). Een soortgelijke verdeling is terug te vinden bij Visser en Hemerijck (1998) wanneer zij drie soorten beleidsveranderingen presenteren: de instrumentele aanpassing, de institutionele hervorming en de paradigmaverandering. Voor een omschrijving van de drie soorten grijp ik terug op De Klerck: 'Bij een instrumentele

aanpassing steunen beleidsmakers sterk op bestaande instituties en al vroeger gemaakte beleidskeuzes, en blijft de onzekerheid grotendeels onder controle. Bij institutionele hervormingen sleutelen beleidsactoren aan de verantwoordelijkheden van en tussen de staat en de belangenorganisaties. Wanneer ten slotte een beleidsimpasse dreigt, is dit het signaal voor een nog zwaardere beleidsverandering: een paradigmaverandering. Bij een verschuiving in het beleidsparadigma wijzigen de inhoudelijke beleidsprioriteiten op basis van een nieuw begrip van de bestaande beleidsproblemen. Deze wijziging gaat dikwijls met een wijziging in de samenstelling van de politieke elite gepaard.’ Als dit waar is, mag de politieke elite vrezzen voor haar toekomst wanneer er sprake is van de-institutionalisering (Brants, 2013:194)<sup>304</sup>; mede vanwege deze reden zal er bij bestuurders bezwaar zijn tegen fundamentele veranderingen.

### 3.4 Padafhankelijkheid

Vaak lijkt het wel alsof Nederland met zijn beleid zit vastgeklonken aan dezelfde typen beleidsoplossingen, alsof de eerder ingeslagen route niet verlaten kan worden. Geen enkel beleidsterrein blijkt, zoals John Locke het zou noemen, een *tabula rasa*. De reeds eerder gemaakte keuzes beperken de mogelijkheden van het beleid nu. Waar men heen gaat, hangt af van waar men vandaan komt, en dat sluit sommige bestemmingen nu eenmaal uit.

Het blijkt voor vele sectoren moeilijk hun beleidsverleden (politieke arrangementen, culturele gewoonten en normatieve oriëntaties) te vergeten. Het lijkt erop dat men vanuit het bestaande pad geen nieuwe richting in kan slaan, ‘de paden die in het verleden zijn geplaveid, bepalen de wegen van de toekomst’ (Engbersen, 2009:95).<sup>305</sup> Het lijkt wel alsof men voor de eigen toekomst afhankelijk is geworden van het reeds afgelegde pad.

Krasner (1984) introduceert hiervoor als eerste het begrip ‘padafhankelijkheid’. Hij definieert padafhankelijkheid door te stellen dat ‘sociale processen altijd worden voorgestructureerd door historisch overgeleverde regels, tradities, normen en waarden’ (Hemerijck, 1998:127). Vanuit een conservatief standpunt kiest men er vaak voor liever de bekende weg te bewandelen, met de reeds gekende nadelen vandien, dan een nieuw onbekend beleidsterrein te verkennen. ‘*Path dependency is like a cheetah sprinting full speed after an antelope. Out of the corner of its eye, the cheetah may see even bigger game, but it’s already barreling after the smaller one, and changing course would require enormous energy. Therefore it’s easier just to continue in the same direction.*’<sup>306</sup>



Padafhankelijkheid houdt in dat eerder gemaakte keuzes de nieuw te kiezen opties in zekere mate beperken (De Klerck, 2006:38). Van der Veen (2009:271) definieert padafhankelijkheid als 'het onvermogen af te wijken van een eenmaal ingeslagen weg'; om die reden wordt *path dependency* ook wel *history dependency* genoemd (Piepers, 2006:88). Het gevolg is dan dat beleidsmakers terugvallen op eerder gemaakte keuzes, dat een neiging tot behoudzucht overheerst en dat bestaande instituties niet zomaar worden ingeruild voor alternatieven die op de tekentafel nochtans superieur lijken (Visser & Hemerijck, 1998:75,76). Padafhankelijkheid wijst op onbereikbare betere alternatieven: '*path dependency is the tendency of a past or traditional practice or preference to continue even if better alternatives are available*'.<sup>307</sup> Wood (2001:371) wijst erop dat elke politieke beslissing op een bepaald pad ruimte maakt voor de volgende stap op datzelfde pad. De eerste stap maakt het vaak gemakkelijker om de tweede stap te nemen dan een totaal andere weg in te slaan.

Liebowitz en Margolis (1999:981) benadrukken vooral het belang van het verleden: '*Most generally, path dependence means that where we go next depends not only on where we are now, but also upon where we have been. History matters.*' Padafhankelijkheid betekent dus dat de keuzes die gemaakt zijn in het verleden, de keuzes in het heden mede bepalen, en dat gaat verder dan Brouwer (2005:224), die meent dat historische gebeurtenissen en beslissingen invloed hebben op het heden. Padafhankelijkheid houdt in dat in het verleden gemaakte keuzes andere keuzemogelijkheden in het heden uitsluiten.

En zo staat padafhankelijkheid ingebruikname van efficiëntere systemen vaak in de weg.<sup>308</sup> Costa-Font en Rodríguez-Oreggia gaan in op het inadequate karakter van padafhankelijkheid: '*Path dependency refers to a relatively recent explanation of the absence of public policy change within the institutionalist framework. In the public policy arena path dependency implies that public policies prevail not so much as a result of their effectiveness in the achievement of the desired policy goals due to the persistence of inertia or a stochastic dependence to some initial conditions (e.g. maintenance of some initial political equilibrium)*'.<sup>309</sup>

Daniëls (2002:189) beschrijft dat padafhankelijkheid in een aantal gevallen tot een zogenaamde *locked-in* situatie leidt. Een organisatie heeft zich in een positie gema-noeuvreerd waar zij niet uit kan komen zonder zichzelf schade te berokkenen. Een fraai voorbeeld betreft de spoorwegen en wel de breedte van de rails, zo bepalend voor de snelheid en veiligheid van het treinverkeer.<sup>310</sup> Het is dus niet verwonderlijk dat er verschillende waarderungen zijn voor het fenomeen padafhankelijkheid. Enerzijds structureert het de samenleving en haar bestuur, anderzijds vormt het een blokkade voor vooruitgang en ontwikkeling. David, de man die de omvangrijke QWERTY-discussie startte<sup>311</sup>, heeft dan ook twee definities voor padafhanke-lijkheid, een positieve en een negatieve. We citeren David (2000:5): '*A negative defi-*



*nitition is that processes that are non-ergodic, and thus unable to shake free of their history, are said to yield path dependent outcomes. A positive definition is that a path dependent stochastic process is one whose asymptotic distribution evolves as a consequence (function of) the process's own history.'*

Padafhankelijke processen kunnen niet alleen fouten maken, maar ook fouten bestendigen. Een bij het kruispunt genomen verkeerde beslissing kan zich in de loop van de stabiele fase als een onopvallende sluipfout manifesteren. Als vanzelf dient zich dan de vraag aan hoe van een verkeerd gekozen pad kan worden afgeweken. De beste manier is door 'schade en schande'. In de praktijk vertaalt zich dit als een lerend effect. In de politiek en bij instituties is het lerende effect doorgaans gering. Onderzoek van de laatste twintig jaar naar hervormingen laat zien hoe moeilijk het is om de instituties van de verzorgingsstaat te veranderen (Esping-Andersen, 1990;1999). Als zich al hervormingen voordoen, zijn dat meestal kleine padafhankelijke aanpassingen die het stelsel minder genereus maken. Krasner (1988) wijst op de oorzaak van het voortduren van padafhankelijkheid als hij stelt dat dit kan voortvloeien uit het feit dat institutionele routines naarmate ze inslijten en door meer actoren worden gevolgd, steeds efficiënter worden. Verder kunnen routines zich gaandeweg dieper gaan innestelen in institutionele structuren.

Hier raken instituties en padafhankelijkheid elkaar. Nu tobben wel meer landen in hun beleid met een van de twee voorgaande begrippen, Nederland is daar niet uniek in. Wat echter wel bijzonder is, is dat juist in Nederland institutionalisme en padafhankelijkheid tot één brok zijn versmolten; hier hebben padafhankelijke routines zich gaandeweg dieper kunnen nestelen in institutionele structuren. Deze combinatie van institutionalisme en padafhankelijkheid wordt door Engbersen (2009:97) 'institutionele padafhankelijkheid' genoemd.

Een vraag is of en hoe er valt te ontsnappen aan institutionele padafhankelijkheid. Hoewel in veel gevallen voortzetting van een bepaald beleid inadequaaf kan zijn, is er volgens David (2000) maar één partij die het vermogen heeft om een andere route te kiezen: de overheid.<sup>312</sup> Dat lijkt gezien mijn eerdere conclusies over de verandermogelijkheden bij de overheid een twijfelachtig perspectief. Bovendien, de overheid is een institutie bij uitstek.

Ook Trommel (Ham, 2010:7) betwijfelt dat. Zelfs een overheid is niet bij machte om processen naar haar hand te zetten, zo meent hij. Trommel (2010) bepleit, na een eerder geconstateerd 'gulzig bestuur', juist 'passendheid van bestuur', waaronder hij verstaat dat de overheid af en toe op haar handen moet gaan zitten. Het is opvallend dat geen van deze auteurs de burger als oplossing zien.

### 3.5 Conclusies

Het Nederlandse beleid wordt van oudsher gekenmerkt door een poldercultuur, waarin overheid, markt en burger principieel niet ongelijkwaardig zijn, en waar consensus het doel is (Rozendaal, 2011:375). Hoewel in de positioneringsdriehoek organisaties in de publieke dienstverlening voortdurend migreren, is het duidelijk dat het bestuur daarvan een meervoudige benadering vereist; geen van de actoren lijkt eenzijdig zaken af te kunnen dwingen. Hoe wordt er dan wel besloten? Iedema en Wiebinga (2010:84-89) beschrijven vijf besluitvormingsmodellen.<sup>313</sup> Voor de Nederlandse situatie is vooral het incrementele model herkenbaar, wat in de praktijk inhoudt dat het vaak aanmodderen is.<sup>314</sup> Dit incrementele model gaat uit van onzekerheden, strijdige belangen en organisationele belemmeringen. Om die reden is er vaak sprake van onvolledige en verwarrende informatie. Het model geeft aan dat de besluitvorming vaak in kleine stapjes geschiedt en vooral wordt toegepast bij complexe beslissingen. De hoeveelheid actoren maakt het niet mogelijk radicaal af te wijken van de bestaande situatie. Het incrementele model weet zich nauw verbonden met hybride organisaties; zo maakt deze wijze van besluiten drastische beleidsveranderingen niet mogelijk. Zelfs de hybriditeit is organisch tot stand gekomen (De Waal, 2011:21).

Veel sectoren worden gekenmerkt als een gemengd bestel, waarin een mix van verstatelijking en zelfbeheer leidt tot hybride organisaties, met een uiterst ingewikkeld beleidsproces als gevolg. De aanbeveling om dergelijke organisaties maar te laten verdwijnen omdat de publieke en private sector onverenigbare waarden zouden vertegenwoordigen (In 't Veld, 1995:9) is, gezien de eeuwenoude verankering van deze werkwijze in de Nederlandse beleidscultuur, weinig adequaat. Een belangrijke vraag is welke van de drie besproken actoren nu het meest domineert: overheid, markt of burger.

Doordat steeds meer publieke organisaties na de Tweede Wereldoorlog zijn verstatelijkt, is de overheid alom vertegenwoordigd. Om die reden is gekozen voor de presentatie van de driehoek van Mouwen, die de dominante bovenpunt gelijkstelt aan staat. Sinds de introductie van New Public Management lijkt er een ommekeer ingetreden te zijn: de markt wordt steeds belangrijker. Worden tot de jaren tachtig markten betoegeld door instituties (waaronder de overheid)<sup>315</sup>, volgens de WRR (2012b:21) dienen we nu te spreken van een 'marktsamenleving.' Volgens de WRR (pag. 23) is het niet zozeer de vraag of de markten niet opnieuw door de andere twee actoren moeten worden ingebed, belangrijker is de vraag of dat, gezien de ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voltrokken, ook mogelijk is. Ondertussen is de jeugdzorg 'in de loop der tijd verworden tot een ingewik-

kelde constructie van instellingen, indicatiestellingen en financieringsstromen' (Pommer *et al.*, 2011:9).

Wanneer ik te rade ga bij de bestuurskunde, en het begrippenpaar padafhankelijkheid en (neo-)institutionalisme leen, wordt er meer duidelijk.

De consequenties van het (neo-)institutionalisme en padafhankelijkheid zijn geen droeve constatering en het betoog is zeker niet dat ieder zich in alle gevallen op voorhand zou moeten neerleggen bij alles wat haar of hem overkomt omdat er toch niets aan te veranderen valt.<sup>316</sup> Het heeft wel gevolgen voor de redenering later in mijn betoog hoe we de Nederlandse publieke dienstverlening en in het bijzonder de jeugdzorg kunnen veranderen.

De combinatie van institutionalisme en padafhankelijkheid, door Engbersen (2009:97) institutionele padafhankelijkheid genoemd, is in de publieke dienstverlening herkenbaar.<sup>317</sup> Stroop is hierbij een kernwoord. Naast stroperigheid van processen kennen we ook een stroperigheid van structuren. Dat leidt onder andere tot een hoge mate van interdependentie en vervlechting, door Hendriks en Tops (2000:6) ook wel *institutional thickness* genoemd.

Een van de grote problemen daarbij, en Montesquieu die stelde dat macht alleen door tegenmacht in toom kan worden gehouden zou er waarschijnlijk gelukkig mee zijn, is dat de hinder- en doorzettingsmacht over verschillende partijen is verdeeld waardoor er uiteindelijk niet veel kan veranderen. Institutionele innovatie lijkt een paradox, want het institutionele duidt immers op fixatie, op het vastzetten van beproefde patronen. Deze pluriforme besluitvormingsarena maakt het haast onmogelijk om tot snel, doeltreffend, adequaat beleid te komen. Hoezeer bepaalde marktpartijen zich een dominantie wensen, zij zullen gezien de Nederlandse verhoudingen toch samen moeten werken.

Nu wordt niemand geboren met een cultuur, cultuur wordt aangeleerd. De bestuurscultuur van schikken en plooiën, waaruit Nederland ten gevolge van institutionalisme en padafhankelijkheid niet lijkt te kunnen ontsnappen, vindt een bredere inbedding in het Rijnland-model. De werkwijze in en van Nederland is geen incident: het is (historisch en cultureel) verbonden met een cultuur van gelijkkluidende landen, al geeft Nederland er een eigen smaak aan. Water blijkt een 'dominant structurerend element van de inrichting van Nederland' (Regeerakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie, 2007).

De Nederlandse bestuurs- en beleidscultuur is geen sausje dat over de samenleving is gegoten, er is veeleer sprake van een marinade, waardoor de Nederlandse samenleving doordrenkt is van het eigen polderen. Daardoor komt beleid in Nederland alleen tot stand door samenwerking van verschillende partijen. Volgens velen zouden in veel situaties een hoger tempo en een meer uitgesproken beleids-

richting wenselijk zijn. Vaak lijkt in Nederland de besluitvorming gestold te zijn door de culturele (bestuurlijke) tradities, soms zelfs van eeuwen terug.

Veel initiatieven verschuiven vanuit de hoek burger eerst naar de hoek overheid en gaan nu voor een deel door naar de hoek markt. Daarmee staan deze publieke activiteiten ver af van de hoek van de burger.

Zijderveld (1999) waarschuwt ons voor extremiteiten als één van de hoeken alles zou domineren. Gezien ons polderverleden gecombineerd met institutionele padafhankelijkheid hoeven we daarvoor misschien geen grote angst te hebben. Maar de balans is wel verdwenen uit de driehoek. Te veel activiteiten zijn gecentreerd aan de linkerzijde, waar overheid en markt gepositioneerd zijn. Reverda (2004:89) stelt dat er vaak geen sprake is van een driehoek, maar van een tweedimensionale lijn met staat en markt.

Wil er een balans in de driehoek ontstaan, dan zal de hoek van de burger er hard aan moeten trekken om activiteiten meer naar het midden te krijgen. Dat proces is voorzichtig gaande. Instituties in markt en overheid dienen meer los te laten (Raad voor het openbaar bestuur, 2012) opdat de burger weer mee kan doen. De huidige vormen van participatie, van interactieve beleidsvorming tot aan de Wmo toe, zijn zodanig georganiseerd dat zij de bestaande verhoudingen bestendigen. De hoogste sport van de participatieladder, die van zelfbeheer, wordt in bestuurlijk Nederland nauwelijks gepraktiseerd.

De middenpositie in de driehoek voor de institutie publieke dienstverlening wordt door verschillende auteurs beleden. Balkenende heeft vóór zijn politieke loopbaan zich gericht op de vorming van een nieuwe juridische organisatievorm die ook bepaalde componenten van de markt in zich kan dragen. De maatschappelijke onderneming, waarover ook Mouwen veel heeft gepubliceerd<sup>318</sup>, kan in het midden van de driehoek worden geplaatst. Van de Donk (2001) heeft in zijn inaugurele rede de driehoek nog verder uitgewerkt door er onderscheidende lijnen voor publiek en privaat, profit en non-profit, en formeel en informeel aan toe te voegen. Er ontstaat dan in het midden van de driehoek een nieuwe driehoek, de plaats waar de publieke dienstverlening gepositioneerd kan worden.

Stiglitz zegt in een interview: 'Wat mij voor ogen staat, is een herstel van het evenwicht tussen markt, staat en burgermaatschappij. Die verhouding ligt nu zwaar uit het lood. We betalen er een hoge prijs voor' (Achterhuis, 2010:300). De Raad voor het openbaar bestuur (2012:26) schrijft: 'De markt wordt niet in staat geacht om recht te doen aan het publieke karakter van publieke taken, maar ook de overheid kan niet adequaat op nieuwe ontwikkelingen in en behoeften van de samenleving inspelen. De focus verschuift daarmee weer meer naar (...) de burgers en hun verbanden.' Op die manier komen we dus in het midden uit.

In het advies van de Raad voor het openbaar bestuur van december 2012 staat een overzicht waarin bepaalde kenmerken die in de voorgaande paragrafen de revue zijn gepasseerd overzichtelijke en samenhangend zijn verzameld. Om die reden presenteer ik dit overzicht.

*Tabel 5. Overzicht samenlevingstypen afgelopen vijftig jaar (Raad voor het openbaar bestuur, 2012:66)*

	Traditional public administration	New public management	Networked community governance
<i>context</i>	stable	competitive	continuously changing
<i>population</i>	homogeneous	atomised	diverse
<i>needs/problems</i>	straightforward, defined by professionals	wants, expressed through the market	complex, volatile and prone to risk
<i>strategy</i>	state- and producer-centred	market- and customer-centred	shaped by civil society
<i>governance through</i>	hierarchies	market	networks and partnerships
<i>regulation by</i>	voice	exit	loyalty
<i>actors</i>	public Servants	purchasers and providers clients and contractors	civic leaders
<i>theory</i>	public goods	public choice	public value

## 4 Jeugd(zorg)beleid in Nederland

---

### 4.1 Inleiding

Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid krijgt de laatste jaren veel aandacht van politiek en media. De ene keer is dat een gevolg van excessen die zich voordoen in de sector, de andere keer is er bestuurlijke aandacht voor de ongelukkige organisatievorm die zich, vanuit een ver verleden, heeft gevormd. De bestuurlijke coördinatieproblematiek lijkt eeuwenoude wortels te hebben (Clarijs, 2013). Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid is immers geen *creatio ex nihilo*, het is niet uit het niets ontstaan. Het heeft een lange historie, die voor een deel de huidige gang van zaken nog steeds lijkt te bepalen.

In dit hoofdstuk, waarin ik de ontwikkeling van de jeugdzorg presenteer, hanteer ik de chronologische logica (Van der Veen, 2009:249). Ik kijk in paragraaf 4.2 eerst terug naar het verleden, om van daaruit het heden beter te begrijpen en de toekomst te bouwen. Een sector als de jeugdzorg trachten te begrijpen zonder aandacht te besteden aan waar zij vandaan komt, lijkt weinig vruchtbaar. ‘Niets bestaat zonder geschiedenis’, stelde Witte (2011:9). Zonder achterland immers geen voorland. ‘Als je je geschiedenis niet kent, heb je ook geen toekomst’, meende Tjeenk Willink (Staal & Stokmans, 2011:36), en ik voel met hem mee. Ik bespreek in deze paragraaf in het kort de opkomst van de instituties van de Middeleeuwen, ten dele gestoeld op de antieke wereld, tot aan de Wet op de jeugdhulpverlening. De Wet op de jeugdhulpverlening en de Wet op de jeugdzorg komen aan bod in paragraaf 4.3. Daarmee heb ik voldoende aandacht besteed aan de totstandkoming van het huidige bestel.

In paragraaf 4.4 beschrijf ik het karakter en de problemen van de jeugdzorg, waarna ik in paragraaf 4.5 buitenlandse experts aan het woord laat over de Nederlandse jeugdzorg. Na deze historische en sectorbeschouwende exercitie wordt het tijd voor conclusies (4.6).

### 4.2 Verleden jeugd(zorg)beleid

Zoals bestuurskunde kan terugzien op een lange historie<sup>319</sup>, geldt dat tevens voor opvoedkunde. DeMause beschrijft in zijn *The History of Childhood* (1974) de ontwikkeling in de houding van de samenleving ten opzichte van kinderen als volgt.

De periode vanaf de Oudheid tot de vierde eeuw na Chr. omschrijft hij als *infanticidal*: het kind geen ziel, betekent niet, en mag dus worden weggegooid.

Kindermoord (zelfs het opeten van een kind door de eigen ouders<sup>320</sup>), een kind te vondeling leggen, onderschuiven, verkopen, het is allemaal aan de orde van de dag in de vroege culturen.<sup>321 322</sup>

Slechts weinigen zijn vandaag de dag bekend met deze gebruiken van ouders in de antieke beschaving die wij zo hoog hebben staan. In de culturen van de *Ilias*, de *Odyssee* en de *Metamorfosen*<sup>323</sup> is het leven van kinderen van geen enkel belang. Een kind is in de antieke wereld als het zo uitkomt handel en in het geval van hongersnood etenswaar. Er is uitgebreide wet- en regelgeving in de antieke wereld over hoe er met kinderen in allerlei situaties omgegaan mag worden. Eén conclusie (zie ook Clarijs, 2013e) mogen we daaruit trekken: het kind heeft vooral een economisch of overlevingsbelang. Het kind zelf lijkt nauwelijks tot geen emotionele waarde voor ouders te hebben.<sup>324</sup>

De periode van de vierde tot de dertiende eeuw<sup>325</sup> karakteriseert deMause als *abandoning*: een kind heeft wel een ziel, maar daar moet niet te veel waarde aan worden gehecht.<sup>326</sup> Oblatie wordt toegevoegd aan verlatingsvormen.<sup>327</sup> Tot ver in de Middeleeuwen<sup>328</sup> bestaat geen *sentiment de l'enfance* (niet te vereenzelvigen met liefde en zorg voor het kind), net zomin als er een *sentiment de la famille* bestond (Ariès, 1960:30).<sup>329</sup>

De periode van de veertiende tot de zeventiende eeuw noemt deMause *ambivalent*: het kind is te vormen, het kan worden geboetseerd. Er ontstaan scholen en weeshuizen.<sup>330</sup> Als in de Noordelijke Nederlanden na de Reformatie religieuze instellingen aan de steden toevallen, neemt de stedelijke overheid daarmee een steeds grotere rol op zich met betrekking tot de zorg (Visser, 2009:15).

In de zeventiende<sup>331</sup> en achttiende eeuw is de relatie tussen ouders en kinderen nog steeds weinig affectief.<sup>332</sup> Stone (1979:80) beschrijft de relatie tussen ouders en kinderen als: '*the affect was low and hard to find*'.<sup>333</sup>

Onder invloed van de Verlichting ontstaat er in de achttiende eeuw<sup>334</sup> een *intrusive* periode, waarin volwassenen gericht zijn op het vormen van wil en karakter bij kinderen. Het is 1762, het jaar waarin Jean-Jacques Rousseau zijn *Emile ou de l'éducation* publiceert, als er voor het eerst gesproken wordt over een emotionele band tussen ouders en kind (Brouwer, 2010:17).<sup>335</sup> Volgens Stone (1979) en Ariès (1960) loopt Nederland voorop met de ontwikkeling naar een meer liefdevolle, pedagogische relatie.<sup>336</sup> Voor deze andere oriëntatie van de Republiek is door Bakker *et al.* (2006:82) gewezen op het calvinisme, met zijn imperatief tot godsdienstige en morele vorming thuis. Toch overlijden nog steeds erg veel (jonge) kinderen. Shorter (1975) spreekt van de 'slachting der onnozelen', want niet zelden betreft het hier verregaande onachtzaamheid van ouders (slechte voeding, inzwachtelen, enzovoort).<sup>337</sup>

De negentiende eeuw kenschetst deMause als *socializing*, waar volwassenen vooral gericht zijn op aanpassingen van het kind aan het wenselijke normenpatroon. Er komt vanuit de samenleving aandacht voor de onmaatschappelijken en tuchthuizen, en kinderbescherming komt van de grond.<sup>338</sup> Ondanks die bredere aandacht is daarmee niet gezegd dat het voor kinderen goede tijden zijn.<sup>339</sup> Depaepe (1998:16) haalt Shorter aan die de achttiende en negentiende eeuw, waarin veel kinderen ernstig worden verwaarloosd, definieert als een periode van 'verhulde kindermoord'. Rutscky (1977) beschrijft deze tijd als 'de zwarte pedagogiek'. Pas tijdens de twintigste eeuw wordt volgens deMause de samenleving gekenmerkt door *helping*: de volwassen wereld steekt een helpende c.q. opvoedende hand uit naar het kind. 'Na het doden, in de steek laten, kneden en domineren van kinderen, hebben ouders nu het stadium bereikt van een coöperatief omgaan met hun kroost', schrijven De Fever *et al.* (2001:18). Het duurt tot het midden van de twintigste eeuw voordat het merendeel van de volwassenen definitief afscheid neemt van het idee dat kinderen hun bezit zijn (Bakker *et al.*, 1993:18). De ontwikkeling van het 'affectief individualisme' nam vele eeuwen in beslag (Stone, 1979).

Aan het begin van de twintigste eeuw is het terrein van zorg voor jeugd verdeeld: de criminele jeugd is voor de staat, en de verwaarloosde jeugd is voor de particuliere liefdadigheid. Vanuit het preventiedenken raakt de staat betrokken bij heropvoeding.

Rond 1870 ontstaat een (internationale) beweging voor bescherming van en hulpverlening aan het verwaarloosde kind (Van Montfoort, 1994:17). Men komt tot het inzicht dat het (her)opvoeden van verwaarloosde kinderen een vorm van misdaadpreventie is. Daarmee krijgt de staat, die zich tot dan toe alleen bezighoudt met 'misdadige kinderen', feitelijk opvoedingstaken. Meer en meer stellen staatsinrichtingen opvoeding centraal (Matthijs & Vincken, 1997:22). Het is in die sfeer dat Van Houten in 1874 zijn Kinderwetje<sup>340</sup> door de Kamer krijgt, waarin bepaalde vormen van kinderarbeid worden verboden.

In 1899 wordt de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming opgericht<sup>341</sup> (Prins, 1955), die op deze wijze meer druk kan zetten op de overheid om hun officiële werkzaamheden<sup>342</sup> van een wettelijk kader te voorzien (Matthijs & Vinken, 1997:25). Vanwege de inmiddels geaccepteerde soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel is het niet mogelijk om de kinderbescherming onder te brengen bij de overheid.<sup>343</sup> Er wordt een raad ingesteld waarin alle godsdienstige stromingen vertegenwoordigd zijn. Langzaam maar zeker is de verbinding van die raad met de centrale overheid steeds sterker geworden en in de loop van de twintigste eeuw zal de zeggenschap geheel verschuiven naar het ministerie van Justitie (Van Montfoort, 2010:123).



Een grote frustratie voor betrokken organisaties voor verwaarloosde kinderen is dat ouders hun kinderen altijd kunnen opeisen. De hulpverlening staat in zo'n geval machteloos. Vanaf 1890 hamert het particulier initiatief en de Nederlandsche Bond voor Kinderbescherming op de noodzaak van kinderbeschermingswetten. Het particulier initiatief kan bovendien de groeiende vraag niet meer aan. De verpaupering van de steden leidt tot een ongekeerde groei van zwerf- en bedelkinderen. Voor deze criminele en verwaarloosde kinderen wordt in 1901 de Voogdijraad in het leven geroepen.

In datzelfde jaar treden ook de Kinderwetten in werking. Het belangrijkste kenmerk van de Kinderwetten van 1901 is dat ouders opvoedingsplicht in plaats van opvoedingsrecht hebben (Matthijs & Vincken, 1997:27). De overheid krijgt daarmee een mogelijkheid in het gezin in te grijpen: de ouderlijke macht kan worden beperkt door ontzetting of ontheffing. De verantwoordelijkheid voor de opvoeding wordt daarbij overgedragen aan door de overheid gesubsidieerde organisaties en de Voogdijraad.

Deze Kinderwetten verbinden het 'gevaarlijke kind' (het criminele kind) en het 'kind in gevaar' (het verwaarloosde kind) (Van Montfoort & Tilanus, 2007:76).<sup>344</sup> Met deze Kinderwetten verklaart de overheid tevens dat verwaarlozing van de opvoeding van de zijde van de ouders oorzaak is van het ontsporen van de kinderen. Een ander effect van de aanvaarding van de Kinderwetten is dat inrichtingen nu subsidie krijgen zonder daardoor in hun onafhankelijkheid beknot te worden (Kruithof, 1990).

In 1921 worden bovengenoemde maatregelen uitgebreid met de ondertoezichtstelling en de aanstelling van speciale kinderrechters. Deze kunnen kinderen nu rechtstreeks plaatsen in particuliere tehuizen. Op deze wijze ontstaat een door het ministerie van Justitie gesubsidieerd circuit van instellingen. Dat wordt extra versterkt doordat de verzuilde samenleving de confessionele bloedgroepen gelijke kansen wil geven. Mede hierdoor groeit het particulier initiatief<sup>345</sup> enorm (Van Unen, 1996:26). Het aantal particuliere instellingen verzevenvoudigt in dertig jaar: het stijgt van 60 in 1907 naar 430 in 1938 (De Rooy, 1982:116).<sup>346</sup> Door deze expansie geraken institutionalisering en professionalisering<sup>347</sup> in een stroomversnelling (Matthijs & Vincken, 1997:28).

Ondanks de scheiding van criminele en verwaarloosde jeugd ontstaat er – weliswaar noodgedwongen voor de weeshuizen: het aantal wezen daalt sterk ten gevolge van een verbeterde gezondheidszorg – in de loop der tijd enige samenwerking tussen deze twee deelsectoren: in de periode voor de Tweede Wereldoorlog starten weeshuizen (tegen vergoeding) met het opnemen van probleemkinderen die geen wezen zijn, bijvoorbeeld op verzoek van Maatschappelijk Hulpbetoon, de Kinderpolitie of de Voogdijraad. Deze gewijzigde populatie brengt de betrokken-

heid van de bestuurders van de weeshuizen op grote afstand. In de jaren 1930-1960 besluiten vooral om die reden heel wat weeshuizen de uitvoering te stoppen<sup>348</sup>: een aantal zet zijn middelen in als particulier fonds<sup>349</sup>, sommige maken de overstap naar de kinderbescherming.

Na de Tweede Wereldoorlog kent de zorg voor jeugdigen in Nederland enorme problemen. Een kwart van de gebouwen is tijdens de oorlog vernield, de jeugd-criminaliteit is verdubbeld, er zijn aan het eind van de oorlog drie maal zoveel onwettige kinderen, er zijn 4.000 joodse weeskinderen, er zijn ten minste 20.000 kinderen van politieke delinquenten<sup>350</sup>, er komen 8.000 jongeren terug uit Duitsland die 'politiek besmet' zijn. Het duurt jaren voordat hier in het geteisterde Nederland een oplossing voor is (Clarijs, 2002).

In 1951 start een groots opgezet onderzoek naar de opvoeding van de 10.000 jeugdigen die op dat moment in een inrichting verblijven, waarvan het eindrapport uiteindelijk in 1957 wordt gepubliceerd: *Verzorging en opvoeding in kindertehuizen* (Werkgroep Gestichtsdifferentiatie, 1957). De conclusies van deze werkgroep zijn ronduit vernietigend.

In datzelfde jaar verschijnt *Oud-pupillen antwoorden*, het verslag van een enquête onder pupillen van de voogdijvereniging Tot Steun (Knuttel & Alten, 1957). In Woord vooraf schrijft kinderrechter Knuttel: 'Wij vinden bij de geënquêteerden een tekort aan levensvreugde, verwrongen persoonlijkheden, en sterke rancune.' Met de 10.000 pupillen in pleeggezinnen blijkt het dus evenmin goed te gaan. Een onderzoek van Clemens-Schröner (1952:16) over de resultaten van de gezinsvoogdij is eveneens kritisch: 'Er bleek in verreweg het grootste aantal geen enkele positieve verandering ontstaan te zijn.'

Hoewel de vraag naar zorg voor kinderen in de jaren vijftig van de vorige eeuw verontrustend snel stijgt, zijn de kwaliteit en de resultaten van de residentiële instellingen, de pleegzorg én de gezinsvoogdij onvoldoende. Dat is misschien ook niet verwonderlijk voor een tijd waarin de deskundigen menen dat milieuwijziging een verbetering voor het kind is, ook voor pleegzorg. Uithuisplaatsen en af en toe een bezoekje lijken voldoende (De Rooy, 1982:122; Clarijs, 2013a:95).

Een andere kwestie is dat de instellingen ook na de Tweede Wereldoorlog nog geen diversiteit in de populatie kennen. Na een studiereis naar Zwitserland in 1948 ontstaat er binnen de club van directeuren een discussie over doelgroepen-specialisatie. Het voordeel is duidelijk: het kind heeft recht op gespecialiseerde zorg. De nadelen komen in deze jaargangen van de vaktijdschriften *De Koepel* en *Mozaïek* eveneens uitvoerig aan bod: er zou een overvloed aan instellingen kunnen

ontstaan, hetgeen tot onbeheersbare kosten zou leiden, én het zou voor kinderen buitengewoon leerzaam en goed voor de sociale ontwikkeling zijn als zij in een pluriform samengestelde setting opgroeien.

De directies van de instellingen worden in deze discussie rechts ingehaald doordat in de jaren vijftig het maatschappelijk werk<sup>351</sup> en de gedragswetenschappen tot bloei komen. Er ontstaat in de (ortho)pedagogische wetenschappen een andere invalshoek: er worden hulpverleningsmethoden ontwikkeld met het doel 'kinderen beter te maken' in plaats van de dominante insteek van opvang en verzorging. Zonder dat de overheid of het werkveld daar expliciet voor kiest, sluipt het behandelingsparadigma de sector in. Kindertehuizen worden orthopedagogische instituten, waar, ten gevolge van de medische invalshoek, orthopedagogen in witte doktersjassen de scepter zwaaien.<sup>352</sup> Deze behandelings- c.q. ondersteuningsprincipes passen slecht bij het bestraffende Justitie; de opmaat voor een overheveling van de hulpverleningsinstellingen naar een ander ministerie is gegeven.

Deze omstandigheden tezamen, gekoppeld aan successen van tien jaar wederopbouw van Nederland (er komt na 1955 voor het eerst weer geld beschikbaar voor sociale kwesties), blijken een goede voedingsbodem voor een wildgroei aan initiatieven zoals de opzet van allerlei nieuwe organisaties voor jeugdzorg in de breedste zin van het woord.<sup>353</sup> Er is sprake van een kwalitatieve uitgroei, Depaepe (1998:269) stelt dat men gerust kan spreken van een 'orthopedagogisering' van de pedagogiek, en een sterke kwantitatieve uitgroei.<sup>354</sup> De overheidssubsidie neemt meer toe dan het aantal verzorgde kinderen, hetgeen leidt tot een grotere wederzijdse afhankelijkheid van particulier initiatief en overheid.

Het particulier initiatief ontdekt de overheid als subsidiënt. De eerste helft van de twintigste eeuw is een sucestijd voor het particulier initiatief (Van Unen, 1996:69), maar vooral in de jaren zestig neemt het aantal organisaties voor jeugdzorg sterk toe. Er is sprake van een snelle groei in aantal en soort voorzieningen. Samenwerking tussen de instellingen komt vrijwel niet voor en ook de bestuurlijke coördinatie van de verschillende diensten laat veel te wensen over (Bürmann & De Groot, 2002:78).<sup>355</sup>

In de jaren zestig ontstaat steeds meer kritiek op het stelsel. Volgens veel ouders blijkt de kinderbescherming een 'fuikerwerking' te hebben: ouders vragen om hulp, maar ze worden onder toezicht gesteld of uit de ouderlijke macht ontzet (Kagie, 1979:7). Het verschijnsel van weglopende kinderen (van thuis of uit instellingen) komt meer en meer voor. Dit luidt het begin in van de alternatieve hulpverlening met organisaties als Release, de Sosjale Joenit en de Jongeren Advies Centra (JAC's). Ook de Belangenvereniging Minderjarigen (BM) treedt op als tegenhan-

ger van de bestaande instituties. In diezelfde periode ontstaan vanuit de (gezins) voogdijinstellingen de Adviesbureaus voor jeugd en gezin, gericht op vrijwillige hulpverlening (Van der Linden *et al.*, 2009:15). Het aantal jeugdigen dat onder een kinderbeschermingsmaatregel valt, neemt drastisch af.<sup>356</sup>

In 1966 wordt bij het ministerie van CRM de afdeling Jeugdvorming opgericht, waarmee het jeugdbeleid wordt verbreed van jeugdwelzijnswerk naar alle terreinen (Van Montfoort & Tilanus, 2007:77). In 1969 ziet voor het eerst een *Nota jeugdbeleid* (Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 1969) het levenslicht<sup>357</sup>, met – geheel naar de tijdgeest – veel aandacht voor jeugdparticipatie, emancipatie en protestjeugd. Er ontstaat in de jaren daarna een verschuiving in het beleid naar de meest gemarginaliseerde jeugd (Van Ewijk, 2010b:75) en naar problemen, in het bijzonder achterstandsproblemen, onder jongeren (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1992:193). Blijkens het *Meerjarenprogramma jeugdbeleid 1988*<sup>358</sup> (Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1988:17) blijkt de aandacht van het jeugdbeleid in zijn geheel naar risicogroepen onder jeugd en de problematische aspecten van het bestaan te zijn verschoven; specifieke doelgroepen zijn achtergesteld, minderheidsgroepen<sup>359</sup>, meisjes<sup>360</sup>, multiprobleemgezinnen, mensen uit de lage- inkomensgroepen, kinderen uit eenoudergezinnen of grote gezinnen, en ouders en jeugdigen die ingrijpende gebeurtenissen hebben meemaakt.

Het beeld van de jeugdzorg is in die dagen niet rooskleurig; dat heeft niet in de laatste plaats te maken met het gegeven dat er van enige beleidsplanning weinig sprake lijkt. De overheid heeft geen duidelijke visie over de veranderingen ten aanzien van het stelsel, visie en planning, en nieuwe werkvormen die noodzakelijk zijn (Tilanus, 1998:58). De overheid trekt zich deze kritiek aan. Zij wil met haar planningsmodel actief de samenleving als geheel en de publieke dienstverlening i.c. de jeugdzorg in het bijzonder sturen op basis van wetenschappelijke kennis en inzichten. Vanaf dat moment verschijnen er onder verantwoordelijkheid of op instigatie van de rijksoverheid vele rapporten die de herstructurering van het jeugd(zorg)beleid tot doel hebben. Vele commissies buigen zich sindsdien over het jeugdstelsel, bemenst door ambtenaren, wetenschappers, politici en zelfstandig gevestigde beleidsmakers. Ik zal hier slechts ingaan op enkele *high lights*.

Zo verschijnt er in 1971 onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie Wiersma de nota *Jeugdbescherming en Justitie, schets voor organisatie en structuur*. Deze nota die duidelijk een discussiestuk is en het eerste serieuze product van de overheid van twintig jaar beleidsdiscussie, heeft volgens Van Unen (1996:77) uiteindelijk geleid heeft tot de Wet op de jeugdhulpverlening.

Door staatssecretaris Glastra van Loon wordt in maart 1974 na heel wat politieke schermutselingen (Glastra van Loon, 1976) de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid geïnstalleerd (in de wandelgangen de werkgroep Mik genoemd, naar haar voorzitter<sup>361</sup>), met als taak 'te adviseren over uitgangspunten en doelstellingen van de hulpverlening aan jeugdigen en over een daarop afgestemd samenhangend jeugdwelzijnsbeleid en het formuleren van criteria waaraan experimenten op dit terrein moeten voldoen en het evalueren van de experimenten'.<sup>362</sup> Na een tussenrapport in 1974 verschijnt in 1976 het eindadvies *Jeugdwelzijn. Op weg naar samenhangend beleid*. Daarin schrijven Mik c.s. dat de 'jeugdhulpverlening een vergelijking met een tropisch regenwoud kan doorstaan', zo 'ondoorzichtig, ondoordringbaar en ontoegankelijk' is het geheel geworden (Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid, 1976). Mik en de zijnen bepleiten, teneinde de cliënt een centralere plaats te geven, een verregaande ontkokering van de jeugdsector, met eenduidige wet- en regelgeving en financiering.

De aanbevelingen blijken op dat moment een brug te ver. In 1978 komt de regering met haar reactie. De algemene kritiek is dat de aanbevelingen operationeler hadden moeten zijn en de regering zet, mede op advies van Mik, in de loop van de daaropvolgende jaren een tweetal commissies aan het werk. Het heil van de vernieuwing wordt vooral gezocht in een adequatere samenwerking op departementaal niveau: als de betrokken ministeries beter samenwerken, is het leed grotendeels geleden, zo is de algemene mening. De stelseldiscussie zal worden voortgezet op een andere plaats en onder andere namen: de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV) en de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen (IWRV) gaan aan de slag.

Het gaat de Tweede Kamer nu wel wat lang duren. Al vanaf de jaren vijftig, zeker na het rapport van de Werkgroep Gestichtsdifferentiatie (1957), wordt het jeugdstelsel bediscussieerd teneinde het effectiever te organiseren. De jaren zestig zijn rumoerig maar hebben weinig concreets inzake effectiever beleid opgeleverd en nu zijn ook de jaren zeventig al haast opgegaan aan commissies en nota's. Met de slechte coördinatie, een sterk verkokerd en versnipperd werkveld, en de geringe samenhang in de planning van de overheden op de achtergrond komt in de Tweede Kamer Aantjes, de fractievoorzitter van het CDA, in actie. Hij houdt bij de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer in 1978<sup>363</sup> een betoog om alle jeugdzorginstellingen onder één beleidsnoemer te brengen met een eenduidige financiering. Hij wil dat vóór 1 januari 1980 bereikt hebben.<sup>364</sup>

Minister-president Van Agt wenst zo hard niet te gaan<sup>365</sup>, waarop Aantjes een motie indient<sup>366</sup> die de regering net één jaar de tijd geeft om de residentiële hulpverlening op orde te brengen en onder één beleidsnoemer te brengen (Malmberg, 1990:133). Van Agt interpreteert het begrip 'onder één beleidsnoemer brengen' als het tot stand brengen van 'een eenduidig en geïntegreerd beleid dat gemeenschappelijk wordt gedragen door de betrokken bewindslieden'.<sup>367</sup> De motie Aantjes wordt aangenomen op 12 oktober 1978<sup>368</sup>, maar Aantjes krijgt niet de tijd om een en ander af te wachten. Enkele weken later treedt hij af ten gevolge van onthullingen van het RIOD dat hij zich in 1944 had aangemeld bij de Germaanse SS.<sup>369</sup> Van de aangenomen motie Aantjes verneemt de jeugdsector later niets meer.

Ondertussen is het economisch tij gekeerd. Niet aflatende bezuinigingen en de introductie van het New Public Management (zie paragraaf 2.3.5) bepalen in de jaren tachtig het politieke klimaat. Ook de jeugdzorg moet op haar tellen passen. Ondanks herhaalde verzoeken van de politiek kan zij geen aantoonbare resultaten laten zien. Door deze teleurstellende output is de sector een gemakkelijke prooi voor de *no-nonsense* kabinetten van Lubbers. De sectorale professionaliteit komt hiermee onder vuur te liggen en de (financiële) afbraak begint.<sup>370</sup> Tussen februari 1979 en juli 1984 verschijnen vijf rapporten van door de regering ingestelde werkgroepen. Een belangrijk kernpunt in de IWRV- en IWAPV-nota's is de introductie van het zogeheten zo-zo-zo beleid, waarbij een hulpverlening bepleit wordt zo licht (liefst thuis), zo dichtbij (liefst regionaal), zo kortdurend (maximaal twee jaar) en zo tijdig (liefst preventief) mogelijk (Van Montfoort, 2007:293; Malmberg, 1990:134).<sup>371</sup> De eindrapporten van de IWAPV en de IWRV in 1984 beheersen de jaren daarna de beleidsdiscussies in de sector, maar van de bepleite hoogvlakte- en piramidevoorzieningen komt niets terecht. Wel worden bepaalde voorstellen van de werkgroepen ter hand genomen en wordt het landschap het komend decennium omgeploegd door normharmonisatie<sup>372</sup>, verspreiding<sup>373</sup>, decentralisatie<sup>374</sup> en schaalvergroting<sup>375</sup>, en vormt zij de opmaat voor de Wet op de jeugdhulpverlening. Deze beleidsbewegingen grijpen op elkaar in.<sup>376</sup>

Deze jaren kunnen worden gekarakteriseerd als bestuurlijk onvolkomen. De groei van voorzieningen lijkt niet te stuiten (Caris, Clarijs & Nierman, 1986:23), adviescommissies leveren het ene rapport na het andere, de introductie van een andere bureaucratisch-beheersmatige logica van New Public Management toont weliswaar de zwakten van de sector, maar de politiek blijkt niet in staat door te pakken. De wens tot een eenduidige structuur leeft bij velen, maar tussen 'droom en daad staan wetten in den weg en praktische bezwaren' (dit citaat van Willem Elsschot wordt gebruikt als motto bij het IWAPV-eindrapport). Ook Doek en Slagter (1978:7) lijken het overzicht kwijt te raken en concluderen (zonder nostalgie, zo

merken zij nadrukkelijk op): *‘Die Jugendhilfe in den Niederlanden ist nicht mehr, was sie einst war.’*

## 4.3 Wetten

### 4.3.1 Wet op de jeugdhulpverlening

Op 6 september 1985 biedt de regering een conceptvoorontwerp van de Wet op de jeugdhulpverlening aan, waarbij de gescheiden financiering (Justitie financiert de jeugdbescherming, Volksgezondheid de jeugd-GGz en Welzijn de jeugdhulpverlening) gehandhaafd blijft. Dat leidt tot felle kritiek van de Tweede Kamer en er ontstaat vertraging. In reactie op deze gang van zaken dienen in februari 1986 de Tweede Kamerleden Worrell, Mik en Haas-Berger een initiatiefwet Wet op de jeugdhulpverlening in.<sup>377</sup> Dan komt in juli 1987 minister Brinkman namens de regering met een eigen wetsvoorstel net vóór de behandeling van het initiatief-wetsvoorstel (Tilanus, 1998:73). Dat levert veel politiek ongenoegen op in de Tweede Kamer. Tweede Kamerlid Vliegenthart weet gedaan te krijgen dat het Kamerreglement aangepast wordt, in die zin dat als er gelijktijdig voorstellen liggen van regering en Tweede Kamer, het initiatief van de Tweede Kamer als eerste wordt behandeld. De Tweede Kamer aanvaardt na veel amenderingen de Wet op de jeugdhulpverlening<sup>378</sup> (Deerenberg, 1995) in 1988. Als uiteindelijk de Wet op de jeugdhulpverlening eind 1988 in het *Staatsblad* gepubliceerd wordt, heeft zij een smallere reikwijdte dan was bepleit door de werkgroep Mik en de IWAPV/IWRV: de jeugd-GGz is eruitgevallen. Op 1 januari 1989 wordt zij van kracht; de volledige invoering is gesteld op 1 januari 1992 (Van Montfoort & Tilanus, 2007:80).

Er vinden allerlei ontwikkelingen plaats in die jaren.<sup>379</sup> Een aantal personen op cruciale posities kan elkaar gemakkelijk vinden, zoals in de tijd dat Hedy d’Ancona minister was, Jaap Dijkstra en George Brouwer invloedrijke gedeputeerden, Jan Heemskerk de voorzitter van de Raad voor het Jeugdbeleid, en Siem Rijpma en Thijs Malmberg de directeurs Jeugdbeleid van het ministerie; om een beeld te krijgen van hun toenmalige netwerken verwijs ik naar Clarijs, 1995; Clarijs, 1997; Clarijs, 1999.

De eerder genoemde operaties van bestuurlijke decentralisatie, regionalisering, verspreiding, schaalvergroting en budgetfinanciering worden parallel uitgevoerd. Dat blijkt niet eenvoudig. Het grootste deel van de oorspronkelijke voorzieningen bestaat nog uit kindertehuizen waar residentiële behandeling jarenlang de meest voorkomende vorm van zorg is; in de jaren tachtig van de vorige eeuw functioneren zo nog vele honderden instellingen (Hermanns, 2010:63). Daarnaast dient ook nog een aantal instellingen uit andere departementen ingevoegd te worden in de



sector.<sup>380</sup> Het Welzijnsbeleid wordt in 1987 gedecentraliseerd naar gemeentelijke overheden, waaronder het preventieve jeugdbeleid valt (Tilanus, 1997).

De belangrijkste punten uit de Wet op de jeugdhulpverlening zijn het eerder genoemde zo-zo-zo beleid<sup>381</sup>, dat vrijwillige hulpverlening de voorkeur heeft boven justitieel, en dat door voorzieningen intensief samen te laten werken de verkokering verdwijnt (Matthijs & Vincken, 1997:211). Echter, het recht op hulpverlening blijft in de Wet op de jeugdhulpverlening uit.<sup>382</sup> Daarnaast gelden er meer bezwaren tegen deze wet: de plaats van gemeenten in het jeugdstelsel is onduidelijk en de gewenste samenhang blijft moeilijk nu er geen rol voor de GGz en het onderwijs is weggelegd. Er wordt wel gedecentraliseerd, maar slechts gedeeltelijk: een aantal instellingen blijft landelijk actief, waardoor de verwarring groot blijft. De al sinds Wiarda en Mik bepleite ontkokering van de sectoren jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugd-GGz is niet terug te vinden.

Al snel na de inwerkingstelling van de wet is er consensus in de sector over het verlangen naar een nieuwe, adequate wet die de jeugdsectoren integreert en een eenduidige financiering regelt. In 1994 wordt op politiek niveau vastgesteld dat de reorganisatie inderdaad is doorgevoerd, maar – zo stelt men – dat heeft nog niet geleid tot het gewenste doel, namelijk een doorzichtig en toegankelijk stelsel van jeugdzorg dat efficiënter en effectiever werkt (Bürmann & De Groot, 2002:79). Het in dat jaar verschenen rapport *Regie in de jeugdzorg* verdeelt bestuursverantwoordelijkheden, maar stelt tevens dat de wet- en regelgeving aanpassing behoeft.<sup>383</sup>

#### 4.3.2 Wet op de jeugdzorg

In 1998 vermeldt het Regeerakkoord van het kabinet-Kok II dat er een Wet op de jeugdzorg, gebaseerd op de Rechten van het Kind<sup>384</sup>, moet komen. De bedoeling daarachter is duidelijk: in plaats van alle belangenbehartiging van departementen, sectoren en instellingen dient het kind centraal gesteld te worden. In 1999 wordt daarvoor, conform de Nederlandse beleidscultuur (Schulz, 2010), een Adviescommissie Wet op de jeugdzorg ingesteld.<sup>385</sup> Met het rapport (Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, 1999) van deze commissie doet de politiek niets (Clarijs, 2011:244; Koens & Vonken, 2006:872).

Wel stelt het kabinet-Balkenende II in 2003 een Commissaris jeugd- en jongerenbeleid<sup>386</sup> aan die de kar gaat trekken van Operatie JONG.<sup>387</sup> Het doel van Operatie JONG is om meer samenhang in het jeugdbeleid te brengen en om voorstellen te doen aan het kabinet tot vereenvoudiging en verbetering van de aansturing van het jeugdbeleid. Per 1 januari 2007 is Operatie Jong volgens plan beëindigd. In het rapport *Koersen op het kind* (2006) worden 35 aanbevelingen, die voor driekwart door het kabinet worden overgenomen, geformuleerd om de bundeling van taken voor jeugdbeleid op lokaal niveau te realiseren. Daarmee is de toon gezet voor de



overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten. In het Regeerakkoord VVD–CDA (2010) wordt dit onder de titel van ‘transitie van de jeugdzorg’ opgenomen.

Ondertussen zijn de wetgevingsjuristen van de relevante departementen bezig een nieuwe wet voor de jeugdzorg in elkaar steken. In 2004 wordt de Wet op de jeugdzorg door het parlement aanvaard<sup>388</sup>; zij treedt per 1 januari 2005 in werking.<sup>389</sup> Met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg in 2005 wordt een aantal belangrijke wijzigingen op het terrein van de jeugdzorg zowel gecodificeerd<sup>390</sup> als gemodificeerd.<sup>391</sup> In de Wet op de jeugdzorg wordt het recht op jeugdzorg vastgelegd<sup>392</sup> en krijgt het Bureau jeugdzorg een wettelijke basis. Het zo-zo-beleid van de Wet op de jeugdhulpverlening wordt in de Wet op de jeugdzorg afgezwakt.<sup>393</sup> De cliënt – in de klassieke, Romeinse betekenis: diegene die van een ander afhankelijk is (Vosman, 2011:49) – komt nu centraal te staan. Het Bureau jeugdzorg is een eerste stap naar integrale jeugdzorg; echter, achter de integrale toegang blijven de verschillende sectoren ongewijzigd bestaan (Van Montfoort, 2010:127). Tegenstanders spreken van een tweede Wet op de jeugdhulpverlening. ‘Inderdaad kan men zich afvragen of en zo ja, welke problemen deze wet nu precies oplost en of hiertoe ook niet een wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening had volstaan’, zo schrijft Van Unen (2005:13,14).

Zoals het ging bij de Wet op de jeugdhulpverlening, zo gaat het ook met de Wet op de jeugdzorg: de wet is nog maar nauwelijks aangenomen of de eerste discussies steken weer de kop op om snel tot een nieuwe wet te komen. De wens tot verbetering van de jeugdzorg bestaat nog steeds in brede kring, ondanks de wet van 2005 en de vele wijzigingen daarna.

De door de Wet op de jeugdzorg gewenste vermindering van de bureaucratie door samenwerking van provincies, gemeenten, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en Bureau jeugdzorg blijkt in de praktijk slechts ten dele of niet gelukt (Baecke *et al.*, 2009). Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn mede daardoor het gebruik en de kosten van de voorzieningen sterk toegenomen (Pommer *et al.*, 2011:15).

Gezien de voortgang van de problemen mag het geen verwondering wekken dat het kabinet-Balkenende IV met een kabinetsvisie voor de jeugdzorg komt (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2010). Deze visie bepleit een overheveling van de huidige financiële en uitvoeringstechnische regelingen voor zorg voor jeugdigen van rijk, provincies en AWBZ naar gemeenten. Wel blijft de jeugd-GGz gescheiden van de andere zorg. Het Regeerakkoord 2010 van Rutte I neemt het voorstel van de parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) over dat volledige integratie van alle financiering bepleit. Ik ga hier niet verder in op de voorstellen inzake de transitie van de jeugdzorg omdat de plannen tot op de dag van vandaag nog wijzigen.

## 4.4 Kenmerken van de jeugdzorg

### 4.4.1 Inleiding

Het samenvatten van de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen van de jeugdzorg volstaat niet om de jeugdzorg te beschrijven. Het is noodzakelijke achtergrondinformatie die een duiding kan geven om de huidige jeugdzorg te beschrijven, maar er is meer. De jeugdzorg van de eenentwintigste eeuw heeft een bijzonder karakter dat meegenomen dient te worden bij de analyse. Ik zal in deze paragraaf 4.4 kort ingaan op de meest bijzondere karaktertrekken van deze sector. Deze opsomming is niet uitputtend. In de brede maatschappelijke, politieke en inhoudelijke discussie over de jeugdzorg komt een of meerdere van deze punten regelmatig naar voren. Daarnaast is deze verzameling een selectie uit de lijst van de meest genoemde kritiekpunten ten aanzien van jeugdzorg in de vele gesprekken en interviews (zie ook Clarijs, 2012).

De volgende kenmerken van de jeugdzorg komen aan bod: de positionering achter in het jeugdstelsel, de eenzelveigheid van de sector, de korte-termijnpolitiek, de probleemoriëntatie, de groei en het innovatieve vermogen.

### 4.4.2 Achter in het jeugdstelsel

Nederland heeft een opmerkelijke voorkeur om in zorgstelsels achteraan te opereren (Van Ewijk, 2012a:30); de Nederlandse jeugdzorg in het bijzonder wordt gekenmerkt door een positie achter in het jeugdstelsel (Verhagen, 2012:111).

De sector is georganiseerd vanuit een zorgconcept en de uitvoering daarvan lijkt het best zo ver mogelijk achterin het professionele stelsel te kunnen gebeuren. Mede doordat de jeugdzorg de voorkant van het jeugdstelsel links laat liggen, ontstaat er een toenemende vraag naar jeugdzorg: wanneer weinig tot niets wordt gedaan aan het voorkómen van problemen, wordt er meer zorgvraag gecreëerd. Door meer aan de voorkant af te vangen, is er op termijn minder (duurdere) zorg aan de achterkant nodig. De positionering van de jeugdzorg is verbonden aan de probleemoriëntatie (zie ook paragraaf 4.4.5).

Een van de gevolgen van ‘achter in het jeugdstelsel’ is het ondergebruik van jeugdzorg van migrantenouders, met name ouders met een Turkse, Marokkaanse of Aziatische achtergrond (Bot *et al.*, 2013:107) waar het de GGz betreft. Deze groep jongeren zijn oververtegenwoordigd in de gesloten jeugdzorg (Pommer *et al.*, 2011:25); verder achterin het jeugdzorgstelsel bestaat niet.

### 4.4.3 Eenzelveigheid van de sector

De jeugdzorg lijkt als sector in zichzelf gekeerd. Er zijn nauwelijks structurele relaties met aanpalende sectoren als het maatschappelijk werk, de verslavingszorg, woningcorporaties, schuldhulpverlening, enzovoort. Alleen met het onderwijs

bestaat een (dun) lijntje sinds de Zorg Advies Teams daar hun intrede hebben gedaan.

Deze geïsoleerde opstelling is merkwaardig, omdat veel problemen die spelen in de gezinnen van de jeugdzorg de eigen sector van de jeugdzorg te boven gaan.

Het cumulatieve risicomodel gaat ervan uit dat problemen vooral ontstaan als meerdere risicofactoren tegelijkertijd aanwezig zijn (Hermanns, 2009:14). Elders stelt Hermanns (2007) dat risicocumulatie de kans op allerlei problemen aanzienlijk verhoogt; bij bijvoorbeeld vier risicokenmerken vertienvoudigt de kans op problemen.<sup>394</sup>

In een kwart van de gevallen in de jeugdzorg is er sprake van samengestelde problematiek (GGZ Nederland *et al.*, 2012:5).<sup>395</sup> Jeugdzorg lijkt van beperkte waarde als zij de andere problemen niet tevens kan aanpakken. Maar de jeugdzorgmedewerker mag en kan zich niet op andere terreinen begeven, daar zijn specialismen als verslavingszorg, schuldhulpverlening, woonconsulenten, schoolmaatschappelijk werk, GGz, sociale diensten en Arbeidsbureaus voor gecreëerd.

Jeugdzorg werkt met gezinnen waarin vooral multicausale problematiek aan de orde is, hetgeen een integrale benadering vereist. Meerdere leefgebieden vereist meerdere samenwerkingspartners. Echter: overleg wordt niet gefinancierd, waardoor dat in de dagelijkse praktijk slechts mondjesmaat tot stand komt. Friedman (2005:7) zegt hierover: *'Fixing the formal system of government and non-profit services is not the same thing as improving the quality of life for children and families. We could get the service system to spin like a top, while overall conditions for children and families get worse. (...) When you are working for a particular agency, your worldview is bounded by the edge of the services you deliver. And there are dozens of little fiefdoms – health care, education, child welfare, juvenile system – each with its own bounded view of the world, each thinking that if only someone would provide enough money to do everything that needed to be done, some big problems in society could be fixed.'*

Even verderop maakt hij een vergelijking tussen de jeugdzorg en de televisieserie MASH. *'Our government programs for child protection are just like MASH units. They treat the casualties from the wars that go on in the families in our societies. No one expected the MASH units to end the Korean war and no one should expect child protection programs to end child abuse. We can expect child protection programs to do the best possible job with the children who come to their attention. However, ending, or significantly reducing child abuse will take many more players than just child protection services'* (Friedman, 2005:8).

#### 4.4.4 Korte-termijnpolitiek

Uit het bovenstaande blijkt al dat veel problemen (zeker geldt dat voor de groep geïndiceerde jeugdzorg) niet eenvoudig en niet op korte termijn op te lossen zijn. Die korte-termijnillusie moet de jeugdzorg ook niet willen hebben: wat in en

rondom gezinnen gedurende vele jaren is scheefgegroeid, is meestal niet in een paar maanden of een jaar hersteld met af en toe een gesprek. Bovendien komen er steeds meer gezinnen die levenslang gestut en gesteund moet worden.

Een dergelijke filosofie heeft de jeugdzorg niet. De behandeling moet relatief kortdurend zijn, en *long stay*-voorzieningen zijn uit den boze. Indien een instelling langdurige zorg zou verlenen, wordt dat eenvoudigweg niet gefinancierd. Het gegeven dat de politiek met een horizon van maximaal vier jaar werkt, werkt versterkend in dezen.

#### 4.4.5 Probleemoriëntatie

Nederland heeft niet, zoals veel andere landen, een wet op jeugd, maar op jeugdzorg.<sup>396</sup> Het jeugdzorgbeleid wordt in Nederland gekenmerkt door een oriëntatie op het zorgconcept: daar denkt men in zorgstructuren, in afbakening van verantwoordelijkheden, in samenwerking en integratie om de problemen van professionele differentiatie en van sectorale en departementale verkokering op te vangen, daar richt men zich op de burger in problemen.<sup>397</sup>

Omdat preventie bij het ontwikkelingsconcept (hier staan niet de problemen, maar de mogelijkheden van de mens centraal) hoort, is er sprake van een groeiende bevestiging en noodzaak van het zorgconcept: er zullen steeds meer kinderen zijn die hulp en ondersteuning nodig hebben. Door de dominante positie van het zorgconcept is er nauwelijks enige (politieke, maatschappelijke, financiële) aandacht voor het ontwikkelingsconcept.

Frissen *et al.* (2011:21) signaleren een verschuiving van de uitvoering van zorg naar preventie en risicomijding. Zij schrijven over 'een dominante ontwikkeling die in alle verstatelijke/verstatelijkende domeinen zichtbaar is geworden: een sluipende (of soms zelfs een sprongsgewijze) en al dan niet expliciete verschuiving richting preventie, in veel gevallen met interventies tot diep 'achter de voordeur' en 'onder het bed', en risicomijding'. Een dergelijke ontwikkeling heeft gevolgen voor de oriëntatie van een jeugdzorgmedewerker en de sector als geheel.<sup>398</sup>

Zoals eerder gemeld duidt de Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid (1996:6) de probleemoriëntatie van overheden als volgt: jeugdigen die geen overlast veroorzaken, zijn onzichtbaar voor gemeenten, en ook Worrell (1993:15) vindt het niet onlogisch dat de overheid gericht is op de negatieve zijde, omdat beleidsmakers zich richten op dingen die verkeerd gaan. Alleen het negatieve prikkelt tot beleid, zo stelt hij.

Echter, die probleemoriëntatie leidt tot een grote vraag naar jeugdzorg. Met de huidige jeugdzorg worden jaarlijks in Nederland 44.000 kinderen uithuisgeplaatst: zo'n 20.000 kinderen verblijven in een instelling, bijna 25.000 kinderen groeien op in een pleeggezin. De jeugdzorg is jaarlijks bij zo'n 500.000 kinderen betrokken

(Hermanns, 2009). In 2010 kreeg het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling 30.000 meldingen van kindermishandeling binnen, en 18.000 meldingen van huiselijk geweld.<sup>399</sup> Er overlijden jaarlijks ten minste 40 kinderen ten gevolge van kindermishandeling.

Deze grote aantallen hulpvragende kinderen en hun gezinnen geven reden tot grote ongerustheid en daarmee is nog niets gezegd over het werkelijke leed onder kinderen en hun gezinnen. Dat er jaarlijks steeds meer hulpvragers bijkomen is overtuigend genoeg om de organisatie en de inhoud van de jeugdzorg kritisch te bekijken. Het proces om te komen tot een Wet op de jeugdzorg krijgt maatschappelijke steun door enkele dramatische incidenten in de sector, zoals de brand van Roermond<sup>400</sup>, Savanna<sup>401</sup>, het meisje van Nulde en het Maasmeisje. Het zet de jeugdzorg in een kwaad daglicht en de verwijten van de politiek stapelen zich op. Zij wenst geen fouten meer in deze sector.<sup>402</sup> Frissen *et al.* (2011:3) spreekt, onder verwijzing naar Clarijs en Van Hout (2009), van 'een extreem lage politieke tolerantie voor (vermeende) fouten'. Mertens zou zeggen: 'Pech moet weg' (De Waal, 2011:41).

De risico-regelreflex (Trappenburg, 2012:84) leidt tot een versterking van de bureaucratie.<sup>403</sup> Dat vormt voor medewerkers in de uitvoering vaak een houvast. Van Hassel *et al.* (2012:6) gaan zelfs zo ver om te spreken van 'bureaucratische gehechtheid' bij professionals in de jeugdhulpverlening.

De jeugdzorg kan gekenschetst worden als een *zero-error*sector: fouten zijn niet toegestaan. Zoals piloten en chirurgen hun werk niet kunnen doen door te koersen op een 'negen van de tien keer goede uitvoering', zo ligt dat voor de jeugdzorg ook. Dat leidt overigens interessant genoeg tot een *Befehlstaktik* in plaats van een *Auftragstaktik*.<sup>404</sup> Zoals bij militaire operaties en in de operatiekamers van ziekenhuizen een duidelijke commandostructuur noodzakelijk is, zo geldt dat (soms in iets mindere mate) voor de jeugdzorg ook.<sup>405</sup> Boutellier (2002) noemt dat overigens een veiligheidsutopie.

Het niet mogen maken van fouten betreft een sector waar het medische principe *in dubio abstinere* (als je twijfelt, niet doen) niet gehanteerd kan worden. Volgens Steyaert *et al.* (2010:83) is niet-handelen geen optie, ook al is er geen wetenschappelijk onderbouwde methode.

Een ander in de medische wereld toegepast uitgangspunt van Hippocrates<sup>406</sup> *primum non nocere* (niet ingrijpen als dat schade oplevert) gaat voor de jeugdzorg verder dan behoedzaam optreden (Van der Meer, 2011:44); het gaat eenvoudigweg niet op. De jeugdzorg(er) móet acteren. Deze situatie brengt menig professional regelmatig in verlegenheid.<sup>407</sup> Er dient opgetreden te worden, maar vaak is niet duidelijk wat het beste is.

Dat 'geen fouten mogen maken' heeft een bijzondere impuls gekregen door de kwestie Savanna, waar de gezinsvoogd door het Openbaar Ministerie werd vervolgd omdat haar nalatig handelen werd verweten. Een ingewikkelde vraag voor de jeugdzorg bij een gezin is of en wanneer een zorgprofessional moet ingrijpen (bijvoorbeeld met een uithuisplaatsing).

Poiesz en Caris (2010:302) hebben dit probleem als volgt in kaart gebracht.

Tabel 6. Uit: Poiesz en Caris (2010:302).

	onderkenning van probleem	niet-erkennen van probleem
feitelijk probleem	<i>hit</i>	<i>miss</i>
geen probleem	<i>false alarm</i>	<i>correct rejection</i>

Kok paste dit eerder toe op de jeugdzorg. Er zijn in principe twee mogelijkheden, zo stelt hij: een professional heeft een optimistische diagnose (het lukt mij wel om dat kind/gezin terug op de rails te krijgen) of een pessimistische diagnose (het wordt niets met dat kind/gezin).<sup>408</sup> Het merkwaardige nu is dat het voor de professional profijtelijk is om negatief te diagnosticeren: loopt het fout af met het kind/gezin, dan verdient de professional lof omdat hij het vanaf het begin al goed had gezien, loopt het goed af met het kind/gezin (en zit hij dus fout met zijn diagnose), dan verdient deze professional alle complimenten omdat hij 'er toch nog iets van gemaakt heeft'. Kok schrijft: 'Met een negatieve prognose is veel te winnen en weinig te verliezen. Er zal in de hulpverlening dus eerder een negatieve prognose gegeven worden dan een positieve. Helaas is de kans groot dat zo'n negatieve prognose zichzelf bewijst. Zowel jeugdigen als hulpverleners zullen zich naar zo'n negatieve prognose gedragen' (Kok, 2002:203).

Van Montfoort (2008:9) maakt een soortgelijke vergelijking voor de jeugdzorg; daar spreekt hij over de inschatting of het kind wel of niet bedreigd opgroeit (een bedreigde opvoed- en opgroeisituatie is vaak een reden tot uithuisplaatsing). Hij stelt dat in een praktijk van sociale interventie twee soorten fouten worden gemaakt: te veel of te weinig ingrijpen.<sup>409</sup> Ingrijpen in een gezin is per definitie een diepgaande ervaring voor de gezinsleden (Clarijs, 2011c). Om die reden staat de professional voor het volgende dilemma.

		werkelijke situatie	
		Kind bedreigd	Kind niet bedreigd
inschatting	Kind bedreigd	correct	positieve fout (foute treffer)
	Kind niet bedreigd	negatieve fout (foute misser)	correct

Figuur 4. Dilemma voor de professional (Van Montfoort, 2008:9).

Volgens Van Montfoort is een foute misser even erg als een foute treffer. Kok wijst erop dat dat afhankelijk is van de fase van het hulpverleningsproces (bijvoorbeeld indicatiestelling of interventie) en vanuit welke invalshoek gekeken wordt: voor het gezin klopt deze constatering, maar voor de professional zelf kunnen de resultaten heel verschillend zijn.

Het ligt haast voor de hand om problemen centraal te stellen wanneer de activiteiten van de sector draaien om ernstige kind- en opvoedproblemen. Daar waar de balans tussen draaglast en draagkracht verstoord is geraakt, treden problemen al snel op de voorgrond.

Door de probleemoriëntatie is en blijft de jeugdzorg aan de achterkant van het stelsel gepositioneerd. Het is kenmerkend voor het Nederlandse stelsel van 3,75 miljard euro dat de tweede lijn met 3,1 miljard euro het grootste beslag legt op de publieke middelen (Pommer *et al.*, 2011:12). Van het geld voor jeugdzorg zit 83 procent dus in de tweede lijn, de achterkant van het stelsel. Zelfs als er geen ernstige problemen zijn, zoals bij jonge mantelzorgers, is de sector gulzig en herdefinieert zij de situatie: een nieuwe doelgroep is in zicht (Hermanns, 2011).<sup>410</sup>

Voor de volledigheid<sup>411</sup> dient hier het positief jeugdbeleid vermeld te worden. Dat zou zich nu juist richten op het gewone leven, de talenten van kinderen en de algemene voorzieningen. Het positief jeugdbeleid<sup>412</sup> stoelt op twee visies: het versterken van de pedagogische kwaliteit van de directe leefomgeving plus de algemene jeugdvoorzieningen en een versterking van de pedagogische kwaliteit van aanvullende voorzieningen of specifieke eerste- of tweedelijnsvoorzieningen en de professionals die er werken (Van Oenen & Van Westering, 2010:8,9). De VNG (2010:226,227) formuleert het anders: positief jeugdbeleid is 'het bevorderen van mogelijkheden, kansen en talenten van alle jeugdigen'.

Het positief jeugdbeleid tracht vooral een ingang te krijgen bij het preventieve beleid van gemeenten. Een probleem daarbij is dat bij preventie nog steeds gedacht wordt in problemen. Het doel van positief jeugdbeleid is om jongeren het heft in eigen handen te laten nemen. Daarvoor zijn jeugdparticipatie en talentontwikke-



ling belangrijk (Coussée *et al.*, 2011), en beide zaken zijn juist slecht ontwikkeld in het Nederlandse beleid (Siurala, 2012).

#### 4.4.6 De groei van de jeugdzorg

Bij een populatie van 3,5 miljoen jeugdigen weten we sinds Rispens *et al.* (1996), later bevestigd door Zeijl *et al.* (2005), Hermanns *et al.* (2005c) en Van Dorselaer *et al.* (2007), dat zo'n 15 procent van de jeugdigen met opvoed- en/of opgroei problemen te kampen heeft. Als een gezonde uitgroei naar volwassenheid wordt belemmerd, lijkt ondersteuning gewenst.

Die 15 procent jeugdigen met opvoed- en/of opgroei problemen is onder te verdelen in drie groepen: zo'n 5 procent heeft dermate langdurige en intensieve hulp nodig dat geëndiceerde jeugdzorg noodzakelijk is, voor zo'n 8 procent volstaat kortdurende hulp (meestal ambulant), en 2 procent blijft onbekend; mogelijk zijn dit zorgmijders. Zoals in de vorige paragraaf gesteld, gaat de meeste politieke en bestuurlijke aandacht uit naar de zwaarste groep, de 5 procent jeugdigen met geëndiceerde jeugdzorg. Deze groep kunnen we onderverdelen in jeugd-LVB (0,2 procent), justitieel (1,1 procent), jeugd-GGz (1,5 procent) en provinciale jeugdzorg (2,2 procent) (Commissie Zorg om Jeugd, 2009:14; Hermanns *et al.*, 2005b:1).

Er doen steeds meer jeugdigen en hun gezinnen een beroep op de jeugdzorg. Hermanns (2009) berekende dat een op de zeven kinderen van een of andere vorm van geëndiceerde zorg gebruik maakt; dat kan jeugdzorg, GGz of (licht) verstandelijk beperktenzorg zijn of een school voor kinderen met ernstige leer- en gedragsproblemen (Van Ewijk, 2012:18). De kosten van de jeugdzorg nemen almaar toe naar aanleiding van een toenemende vraag, maar ook door andere factoren. Van Rooijen (2010) meldt dat er geen rem staat op dure hulp en dat er geen enkele (financiële) prikkel is tot samenwerking. Ook Poiesz en Caris (2011:58) merken op dat er sprake is van inefficiënties; er is immers geen *incentive* op efficiënt functioneren en geen sanctie op inefficiënt functioneren, zo stellen zij. Inefficiënties, zie bijvoorbeeld de inzet van extra middelen bij wachtlijsten, worden zelfs financieel gehonoreerd.

Het provinciale jeugdzorgbudget groeit sinds 2004 met gemiddeld 8 procent per jaar. Voor een belangrijk deel komt dit uit de autonome middelen van de provincies. De kosten lijken moeilijk te beheersen. In 2009 ging er zo'n 3,75 miljard euro om in de jeugdzorg. Niet alleen de provinciale jeugdzorg, ook voor de jeugd-GGz geldt dat in het budget de laatste jaren een zeer sterke stijging is te zien (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010:18).

Er is gepoogd om deze ontwikkeling een halt toe te roepen. Zo is het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) enkele jaren geleden gevraagd twee modellen te ont-



wikkelen: een voor de toekomstige behoefte aan jeugdzorg en een voor de beste verdeling van het geld over de regio's. Dan zou daarna een speciaal daartoe ingestelde commissie, de Commissie Financiering Jeugdzorg onder leiding van Robin Linschoten, adviseren over het totale budget en de regionale verdeling. Nu berust de regionale verdeling van de middelen op het aantal jeugdigen en twee risicofactoren: het aantal eenoudergezinnen en allochtone gezinnen. Het SCP-rapport *De jeugd een zorg* (2009) toont aan dat die twee risicofactoren maar voor een klein deel de vraagontwikkeling bepalen. Op grond van dat model zou de toename van de jeugdzorgvraag 13 procent moeten zijn, maar het aantal cliënten van de jeugdzorg groeide tussen 1997 en 2007 met maar liefst 50 procent. Om die reden ontwikkelde het SCP een nieuw model met meer risicofactoren: geslacht, opleiding van ouders en inkomen. Die gegevens bleken echter niet goed te achterhalen, dus het model was (nog) niet bruikbaar. Maar er ging meer mis. Naast het verdelingsmodel schoot ook het ramingsmodel tekort. De gescheiden financieringsstromen vertroebelden het zicht op de werkelijke vraag. Zo wordt de provinciale jeugdzorg gefinancierd door de provinciale overheid (vanuit rijksmiddelen), de jeugd-GGZ voornamelijk door de zorgverzekeraars, de jeugd-licht verstandelijk beperkte zorg door de AWBZ, en ambulant werk (deels) en preventie door gemeenten. Waar een kind hulp krijgt, in welke deelsector, hangt vaak af van toevalligheden.<sup>413</sup> Hier zien we het bekende waterbedeffect<sup>414</sup>: strenger selecteren bij de een leidt tot een grotere toestroom elders. Zo'n 50 procent van de kinderen dat door het Bureau jeugdzorg geïndiceerd wordt, wordt gekenmerkt door een zo complexe situatie dat verschillende soorten hulp nodig zijn, en vaak voor het hele gezin. Daarbij is samenwerking tussen verschillende disciplines en sectoren vaak noodzakelijk, maar deze wordt niet beloond; om die reden worden 'moeilijke klanten' graag doorverwezen. In het SCP-rapport zijn ook de ontwikkelingen in de gemeenten, die feitelijk een zeeffunctie hebben, niet meegenomen. Als de gemeenten meer aan preventie zouden doen, zou er minder dure tweedelijnszorg nodig zijn. Maar de eerste lijn, inclusief het Centrum voor jeugd en gezin, kan onbelemmerd doorverwijzen naar het Bureau jeugdzorg voor specialistische hulp.

Het huidige financieringssysteem bevat geen enkele prikkel om meer jeugdigen te helpen met preventieve voorzieningen. Daarnaast, zo blijkt uit het SCP-rapport, zijn de kostprijzen onduidelijk. Prijzen die de provincies betalen aan het Bureau jeugdzorg en aan de zorgaanbieders staan niet vast. Ook worden inflatie en loonkostenstijgingen niet helder verrekend. De provincies baseren zich meestal op wat ze tot nu toe hebben betaald. Ook weten ze niet wat de kwaliteit van de hulp is en of de hulp helpt.

In maart 2009 meldt de Commissie Financiering Jeugdzorg dat het niet lukt: het stelsel is naar haar bevinden zo complex en onhandig georganiseerd dat realistisch begroten zonder fundamentele veranderingen onmogelijk is. Zorgelijk daarbij is

dat een deel van de jeugdigen die jeugdzorg nodig hebben onvoldoende of soms zelfs geheel niet wordt bereikt; bovendien zijn migrantenjongeren oververtegenwoordigd in met name de 'zwaarste' jeugdzorg. Volgens Boon, De Haan en De Boer (2010) slaagt vooral de jeugd-GGz er slecht in om migrantenkinderen te bereiken, terwijl kinderen en adolescenten van niet-Nederlandse afkomst zeker niet minder psychiatrische problemen hebben dan autochtone jeugdigen. Er is sprake van een allochtone ondervertegenwoordiging. Dit alles is des te nijpender omdat we uit epidemiologisch onderzoek weten dat onbehandelde gedragsstoornissen in de kindertijd op latere leeftijd vaak voor problemen, vooral delinquent gedrag, zorgen. Daarnaast geldt natuurlijk: hoe vroeger de behandeling wordt ingezet, des te groter is de kans op succes.

Gemiddeld neemt de vraag naar jeugdzorg jaarlijks met 10 procent toe (Van Ewijk, 2010). Dat betekent dat er om de zeven à acht jaar een verdubbeling van het budget optreedt. Vooral in de groepen jeugd-GGz<sup>415</sup> en licht verstandelijk beperkte jeugdigen is de groei fors, te weten 13 procent respectievelijk 28 procent jaarlijks.<sup>416</sup> Een op de tien jongeren in het voortgezet onderwijs ontvangt 'passend onderwijs'. Dat zijn grote aantallen en dat aantal groeit jaarlijks. Het is waarschijnlijk dat bij gelijkblijvend beleid deze trend zich voort zal zetten. Een terugkerende vraag luidt naar Jacob Cats: 't neemt toe, men weet niet hoe', en zij betreft de oorzaak van deze groei naar de vraag naar jeugdzorg; we staan hier stil bij een aantal redenen.

Hoewel het Nederlandse geloof in instituties wijdverbreid is, concludeert Van Lieshout (2007) desalniettemin dat deze zich steeds meer vervreemd hebben van de Nederlandse samenleving. We hebben ons land verkokerd georganiseerd, zo zegt hij, waardoor de socialisatie over oude en nieuwe instituties verdeeld is geraakt. Als we naar de traditionele jeugdinstituties kijken zoals het gezin, de school, leeftijdgenoten en jeugdzorg, hebben deze nauwelijks enig raakvlak met de nieuwe instituties zoals media en kinderopvang. We zijn niet in staat geweest de nieuwe instituties op een goede wijze te verbinden met de oude. Nu heeft elke institutie een probleem: scholen zijn weigerachtig ten opzichte van samenwerking, de jeugdzorg is incapabel, de kinderopvang is zoekende, de nieuwe media zijn veel te snel, enzovoort. De oplossing van traditionele instituties (bijvoorbeeld de jeugdzorg) is dat ze elk jaar om meer geld vragen aan de overheden. Overigens, het omgekeerde lijkt ook op te gaan: de burgers hebben (te) hoge verwachtingen van de samenleving en haar instanties; we kunnen nauwelijks accepteren dat zaken soms niet goed verlopen.

Daarnaast is de positie die kinderen innemen in gezinnen en in de samenleving de afgelopen decennia erg veranderd. Het aantal kinderen per gezin is sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw gedaald van zes à tien per gezin naar ongeveer

twee nu. Caris (1998:48) zegt in verband met het verminderde kindertal: 'Een eenvoudige economische wet zegt dat wanneer het aanbod kleiner wordt, de waarde ervan stijgt.<sup>417</sup> Met twee kinderen is het belang ervan voor ouders groter dan met bijvoorbeeld negen. Bij een aantal van twee kinderen moet het natuurlijk wel goed gaan. Wanneer het met een kind niet goed gaat, is dat een rendementsverlies van 50 procent. Door lagere geboortecijfers is een kind dus extra bijzonder en we kunnen het ons niet veroorloven maatschappelijk kapitaal te verspillen.'

Latten (Brinkgreve & Latten, 2006:226) voorspelt dat het aantal baby's dat geboren zal worden nog verder zal verminderen. Ook worden steeds hogere eisen gesteld aan 'die twee kinderen', niet in het minst door zogeheten 'vleermuisouders' (Notten, 2012). Kinderen moeten het in alle opzichten goed doen. Door het stellen van aldoor hogere eisen aan kinderen betekent dat de groep kinderen die de streep niet haalt steeds groter wordt. De eisen van ouders (*hyper-parenting*, Rosenfeld & Wise, 2001) en samenleving ten aanzien van almaar minder kinderen worden bestendig verder opgeschroefd. Volgens Van Ewijk (2012:17) kunnen steeds minder mensen de complexiteit van de samenleving nog aan, vandaar de overdaad aan aan autisme verwante diagnoses. Hij noemt dat 'de sociale kwestie' van onze tijd.<sup>418</sup> Volgens hem treden we deze problemen van de moderniteit echter tegemoet met oude oplossingen, maar behandelingen op omgangsproblemen met die complexiteit passen maar zeer ten dele.

Daarenboven zien ouders hun kinderen ook anders. Behalve dat er sprake is van een psychologisering van de opvoeding<sup>419</sup> (Peeters & Woldringh, 1994:123), spreekt Tavecchio over 'de prinsjes en prinsessen van deze generatie'. Vooral in het onderwijs speelt dit volgens Vervaeke (2010), waar het 'hyperouderschap' welig tiert. Als een kind van zes jaar kan lezen (terwijl daar gemiddeld zeseneenhalf jaar voor staat), menen ouders al snel dat hun kind hoogbegaafd is.<sup>420</sup> Veel ouders zijn ertoe geneigd om in hun uil een valk te zien, en het onderwijssysteem versterkt dit.<sup>421</sup>

Deze opvoeding vindt plaats in een wereld waar voor kinderen minder rust, meer prikkels en minder grenzen zijn. Het adagium is dat alles kan en moet kunnen. Dat doet een groot beroep op zelfsturing en zelfbeheersing, zo zegt Brinkgreve (Brinkgreve & Latten, 2006:224). En steeds minder kinderen hebben daarvoor voldoende bagage.

Daarbij, de samenleving wordt ook steeds ingewikkelder. Er is een toenemend aantal ouders dat er geen belang aan hecht om hun kinderen te krijgen binnen het formele kader van het huwelijk.<sup>422</sup> Het aantal scheidingen groeit elk jaar, als we daar de scheidingen van niet-gehuwde stellen bij optellen. Steeds meer kinderen

leven in informele gezinnen, in samengestelde gezinnen<sup>423</sup>, in eenoudergezinnen, in *patchwork*gezinnen, die informeler, ingewikkelder en minder duurzaam zijn.

Daarnaast is er sprake van een groeiende segregatie, van steeds minder buitenspeelmogelijkheden, van steeds indringender mediagebruik, van toenemende klassenverschillen, van stresssituaties in het gezin vanwege slecht op elkaar afgestemde instellingen als school, vrije tijd en kinderopvang, van toenemende perfectie-eisen die aan kinderen (en hun ouders) worden gesteld.<sup>424</sup> Daarnaast spreekt De Winter van een 'opvoedingskramp': ouders hebben wel steeds grotere ambities voor hun kinderen, maar hebben tegelijkertijd het idee dat ze er alleen voor staan (Hilhorst & Zonneveld, 2013:26).

Niet alleen de vorm, maar ook de inhoud van gezinnen verandert. De Swaan (2008b:192) maakte melding van het feit dat er in de afgelopen honderd jaar een verschuiving is opgetreden van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding. De minder strikte regels schrijven mensen niet zozeer voor welke relaties tussen hen zijn toegestaan, maar veeleer hoe ze hun verhoudingen dienen te regelen. Deze verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding laat zich het best vaststellen aan de veranderingen in intieme verhoudingen tussen mensen, bijvoorbeeld tussen ouders en kinderen. In gezinnen wordt in steeds sterkere mate en op steeds vroegere leeftijd onderhandeld, en dat vergt andere en meer competenties dan het strikt gehoorzamen van vroeger.<sup>425</sup> Kinderen die van jongs af aan hierin niet zijn getraind, lopen vast in de latere samenleving. Met name de lagere sociaal-economische milieus blijken moeite te hebben de eisen van de moderne opvoeding te volgen (Tilanus, 1997:28); zij worden door de GGZ beschreven als mensen in het 'net-wel-net-niet-bereik' (Van Ewijk, 2012:19).

Overigens blijkt volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau bijna 60 procent van de gezinnen die ernstige problemen hebben geen gebruik te maken van tweedelijns jeugdzorg (Bot *et al.*, 2013:133).<sup>426</sup>

Deze alom groeiende complexiteit van velerlei oorzaken van gezin en samenleving levert steeds meer kinderen op die maatschappelijk uitvallen.<sup>427</sup> Schnabel schrijft in het Voorwoord van Bijl en Van Gageldonk (1991): 'Sociale systemen zoals gezinnen zijn in hun functioneren op elektronische systemen gaan lijken: hoog gespecialiseerd, hoog presterend, maar zeer kwetsbaar voor storingen en storingen.' Hoewel de toekomst van iedere samenleving ligt verankerd in de jeugd (WRR, 1992:11), kunnen we volgens Van Lieshout (2007) constateren 'dat Nederland maatschappelijk te weinig in kinderen investeert. De Nederlandse welvaartsstaat is genereus voor ouderen, waarvoor een goed inkomensbeleid en goede zorg aanwezig zijn; voor kinderen echter schiet de samenleving tekort, zeker als we kijken naar jeugdzorg en onderwijs.'

Maar er speelt nog meer. De netwerken rondom gezinnen zijn dun geworden (RMO/RVZ, 2008).<sup>428</sup> De samenleving wordt tegelijkertijd minder tolerant (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010:10). Volgens onderzoekers is er een verschuiving gaande van een zorgmoraal naar een punitieve moraal (Van Stokkum, 2010:102). Werd belletje trekken voorheen beschouwd als kattenkwaad, nu worden kinderen daarvoor doorverwezen naar Bureau Halt. Werd er vroeger door de dapperen onder ons wel eens gespijbeld, nu komt er een aantekening in het dossier van het kind, volgt een gesprek met de ouders door de leerplichtambtenaar en kan boetedoening door Bureau Halt volgen. Horstman (2011:27) schrijft hierover: 'De jaren van vrijheid, blijheid inzake de jeugd zijn duidelijk voorbij. Kinderen moeten zich fatsoenlijk gedragen en de bandbreedte van fatsoen wordt almaar kleiner. Ouders van kinderen die daar niet eenvoudig inpassen, worden steeds gemakkelijker gecriminaliseerd. Mijn puberzoon had met carnaval te veel gedronken, maar is dat reden voor signalering? Dit is geen pleidooi voor alcoholgebruik onder jongeren, maar wel tegen de obsessieve en weinig relativerende toon als het gaat om de uitpattingen van de jeugd.'

Dat we er nog lang niet zijn met deze beknopte inventarisatie, tonen onder anderen Van Oudenhoven en Wazir (2006) aan wanneer zij de *newly emerging needs* van de moderne jeugd beschrijven.<sup>429</sup>

Tot slot wil ik wijzen op een verder voortgaande professionalisering van de jeugdzorg, die een aanzuigende werking op het groeiende aanbod heeft. Hier komen we Achterhuis (1980) weer tegen. Er wordt meer gesignaleerd en beter gediagnosticeerd, er zijn meer en betere interventiemethoden, en meer en betere geneesmiddelen. Ook dat leidt overigens weer tot minder maatschappelijke uitval-tolerantie (Pommer *et al*, 2011:10).

#### 4.4.7 Innovatie

Als de zaken in de jeugdzorg niet naar tevredenheid verlopen, vindt er dan geen enkele innovatie plaats in de jeugdzorg?<sup>430</sup> Om die vraag te kunnen beantwoorden sta ik eerst kort stil bij het fenomeen innovatie.<sup>431</sup>

Innoveren<sup>432</sup> is per definitie lastig voor de publieke sector. Veel instellingen wensen haast uit principe niet voorop te lopen bij vernieuwingen.<sup>433</sup> Innovatie is niet eenvoudig omdat er een voortdurende neiging in organisaties is om het bestaande te verdedigen tegen veranderingen. Dat vergemakkelijkt een constructieve houding van een organisatie voor innovatie niet. Te vaak voelen medewerkers ook innovatie als een impliciet verwijt naar de huidige werkwijze en resultaten.<sup>434</sup> Bovendien duurt het vaak een lange tijd voordat innovatie rendoert (Nooteboom, 2008:13).<sup>435</sup>

Als de publieke sector wil innoveren gebeurt dat vaak in een standaardmodel: de innovatie wordt aangestuurd door een stuurgroep, er worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld, er worden formele procedures ten aanzien van participatie afgesproken, concepten worden voorgelegd aan gevestigde belanghebbenden en uiteindelijk formuleren experts van de organisatie het besluit. Op die manier is het niet verwonderlijk dat er weinig nieuws uit komt.

Interessant in dit opzicht is de innovatiematrix van (Clarijs, 2011a:51). De organisaties in publieke dienstverlening, waar het aantal regels en procedures groot is, horen in de rechterkolom thuis. Afhankelijk van het leiderschap is zo'n organisatie een bureaucratie waar alles goed en onpersoonlijk geregeld is, of zij functioneert als een goed geoliede machine. In de linkerkolom gelden weinig regels. Het is er een chaos, zoals vroeger in het NatLab van Philips, of er is sprake van sterk leiderschap waar vaak in de persoon van de eigenaar en oprichter van de zaak het persoonlijk gezag telt.

Innovatie vindt in de linkerkolom plaats, het liefst in het onderste kwadrant. Maar chaos past nu juist niet bij de situatie waarin instellingen aan de hand van voorschriften en protocollen hun dagelijkse werk moeten doen. Als gevolg van toenemende regelzucht is het dominante paradigma van managers juist *planning & control*.<sup>436</sup>

	weinig regels en procedures	veel regels en procedures
sterk leiderschap	persoonlijke autoriteit	een goed geoliede machine
beperkt leiderschap	chaos/anarchie	bureaucratie

Figuur 5. De innovatie matrix (Clarijs, 2011a:51)

Om te zien hoe nieuw beleid gemaakt kan worden, is het onderzoek van Geul (2006; 2013) behulpzaam. Hij inventariseerde op welke wijze in een aantal landen nieuw beleid wordt gemaakt, door hem 'beleidsconstructie' genoemd.<sup>437</sup> De Japanse methode – waar andermans beleidsoplossingen intelligent worden gekopieerd: de ontwikkelingskosten zijn voor de innovator, de beleidsmaker neemt over wat hij kan gebruiken, en voegt er nog een verbeteringsslag aan toe – lijkt de meest efficiënte en effectieve. De stijl is rationeel shoppen<sup>438</sup>, Toyota en Sony zijn er groot mee geworden.<sup>439</sup>

Hoewel in Nederland weinig wordt gedaan met deze methode van beleid maken<sup>440</sup>, zijn de voordelen van Japans kopiëren van (delen van) beleid evident: het is goedkoop (geen ontwikkelingskosten), het is veelbelovend (want het is elders al beproefd), en het is robuust (kennis is meer dan de eigen lokale/nationale kennis). Geul (2006:159) stelt dat er steeds meer auteurs tot de vaststelling komen dat

toepassing van de Japanse methode 'eigenlijk onderdeel zou moeten zijn van elke casus van beleidsconstructie, zo niet als enige dan toch als eerste ontwerpactiviteit'.<sup>441</sup>

In modern innovatieland zijn momenteel vier methoden dominant: de *Blue Ocean Strategy*, *co-creation*, *open innovation* en *crowdsourcing*.<sup>442</sup> Hoewel van oorsprong ontwikkeld voor het bedrijfsleven, kunnen zij voor het jeugd(zorg)beleid in zijn zoektocht naar meer effectieve sturingsinstrumenten van belang zijn.

De kern van de Blue Ocean Strategy, ontwikkeld door Kim en Mauborgne (2002), is het idee de concurrentie niet te bevechten (daardoor wordt eerder waarde vernietigd dan gecreëerd), maar haar zo veel mogelijk links te laten liggen. '*Don't compete with your rivals, make them irrelevant*', zo stellen zij, door braakliggende markten te ontwikkelen (Kim & Mauborgne, 2007:14). Elkaar beconcurreren leidt tot 'een bloedige oceaan van rivalen die als haaien vechten', gesymboliseerd door de term Red Ocean. De blauwe oceaan is daarvan het tegendeel.<sup>443</sup> De meeste bedrijven en publieke instellingen gedragen zich alsof ze haaien in een Red Ocean zijn. Volgens de ontwikkelaars van het Blue Ocean-idee zou dat juist anders moeten.<sup>444</sup> Het denken over strategie is de afgelopen 25 jaar vooral geconcentreerd op en bepaald door de rode oceanen. Organisaties zouden zich niet langer op de klanten moet richten, maar op (de overeenkomsten tussen) de 'niet-klanten' – daar ligt de toekomst.<sup>445</sup>

Een tweede actuele innovatiestrategie is *co-creation*. Cocreatie kenmerkt zich door het betrekken van de klant bij innovatie; cocreatie is volgens de ontwerpers Prahalad en Ramaswamy (2004;2008) vooral een kwestie van *connect and develop*. Een bekend voorbeeld van een organisatie die de klanten optimaal betreft bij de productontwikkeling is Lego.<sup>446</sup> Niet alleen in de industrie, maar ook in de dienstensector worden klanten meer betrokken bij het proces en bij innovatie.<sup>447</sup> In het (participatie)beleid is cocreatie inmiddels geen uitzondering meer. Het uitgangspunt bij cocreatie is dat een betere dienst wordt geleverd als de burger bij het proces wordt betrokken. Hierbij komt de innovatie tot stand in samenwerking met de gebruiker. Bij cocreatie staat de overheid niet langer centraal. Bij participatie mogen burgers meedoen, bij cocreatie is er juist sprake van (tijdelijke) gelijkwaardigheid en laten burgers de overheid meedoen (Bekkers & Meijer, 2010:5). Cocreatie is de middelste sport op de (overheid)participatieladder.

Een volgende innovatiestrategie is *open innovation* (Chesbrough, 2003a; 2003b; 2006).<sup>448</sup> Open innovatie is tegengesteld aan gesloten innovatie, datgene wat organisaties doen als zij innovatie intern organiseren.<sup>449</sup> De organisatie stapt als het



ware uit de eigen praktijk en verbindt zich met andere cognitieve en sociale communities, waarbij afspraken worden gemaakt hoever de samenwerking gaat.<sup>450</sup> Open innovation staat gelijk aan 'cosmopolitan' (kennis delen en openbaarheid) in plaats van 'local' (wat synoniem is met afschermen en concurrentie).<sup>451</sup> Open innovatie is delen, maar dat gebeurt niet gratis.<sup>452</sup>

Nog een stap verder in de innovatie is *crowdsourcing*. Daarbij wordt, meestal via internet, het brede publiek advies gevraagd mee te denken over het te voeren beleid of met de organisatie.<sup>453</sup> Dit is het principe van *consumers as creators*.<sup>454</sup> Soms zijn oplossingen nodig die door een organisatie of door een netwerk van organisaties niet kunnen worden bereikt.<sup>455</sup> Dan is het zaak om de hulp in te roepen van de massa.<sup>456</sup>

De afgelopen jaren heeft ook de Nederlandse overheid crowdsourcing ontdekt; we zien in het openbaar bestuur allerlei vormen en varianten van zogenoemde 'burgerfora' ontstaan. Het Burgerplatform Kiesstelsel<sup>457</sup> is zo'n voorbeeld: hier onderzochten en bespraken 140 burgers samen gedurende acht maanden hoe het Nederlandse kiesstelsel er in de toekomst uit zou moeten zien (Schulz, 2010:305).<sup>458</sup> Een boeiende uitwerking van een variant op crowdsourcing is de werkwijze van *wisdom of crowds* (Surowiecki, 2005).<sup>459</sup> Het in de psychologie bekende principe van *wisdom of crowds*, dat een groep 'gewone' mensen samen een beter besluit nemen dan een 'superdeskundige', wordt in het beleid vaak genegeerd.<sup>460</sup> Surowiecki (2005:XIII, XIV) schrijft: '*Under the right circumstances groups are remarkably intelligent, and are often smarter than the smartest people in them. Groups do not need to be dominated by exceptionally intelligent people in order to be smart. Even if most of the people within a group are not especially well-informed or rational, it can still reach a collectively wise decision*'.<sup>461</sup> Dat geldt alleen onder bepaalde condities.<sup>462</sup>

Innoveren is niet eenvoudig. Het vereist een visie, een strategie, een doelstelling, een werkwijze, een organisatie en een financiering, en tegelijkertijd weten we vanuit de innovatiematrix dat innovatie het best in chaos tot stand komt. Innovatie is geen trucje, maar beleid. In bestaande organisaties valt dat om verschillende redenen niet mee, vandaar de drang van steeds meer organisaties om innovatie buiten te organiseren.

De hier besproken innovatieve strategieën kenmerken zich doordat het innovatief beleid niet alleen steeds vaker samen met andere partijen gebeurt, maar dat innovaties tegenwoordig vooral plaats vinden in samenspraak met of door burgers zelf. De meest invloedrijke innovatie berust op het principe van crowdsourcing, waarbij de burgers zelf de uitkomst bepalen. In de nieuwste innovatietechniek heeft de burger de leiding.



Met alle decennialange problemen van en kritiek op het Nederlandse jeugd(zorg) beleid is het verwonderlijk dat er innovatief relatief zo weinig gebeurt. De meer recente innovaties die gepleegd worden, betreffen bijna altijd de methodiek. De jeugdzorg heeft overigens wel enige ervaring met innovaties die zowel het beleid als de operationele en inhoudelijke gang van zaken bij instellingen deed wankelen; ik denk hierbij aan de alternatieve hulpverlening uit de jaren zestig en zeventig (Release, de Sosjale Joenit, de JAC's), de videohometraining uit de jaren tachtig en negentig, en wat betreft het laatste decennium de Eigen Kracht-conferenties. Indien er ergens iets nieuws wordt bedacht dat (op termijn) de vraag naar jeugdzorg zou kunnen doen verminderen, wordt door de instellingen getracht deze innovatie zo snel mogelijk te dwarsbomen – zie bijvoorbeeld de ontstaansgeschiedenis van Doorbraak bij de Bureaus jeugdzorg (Van Deur & Van Odenhoven, 2008) – of haar te incorporeren in de bestaande processen van de sector, waardoor het gevaar voor continuïteit van de organisatie of sector lijkt afgewenteld. Veel innovaties in de jeugdzorg leiden tot bestuurlijke gevechten over hegemonie en territorium (Clarijs & Van Hout, 2009:163). De traditionele sector integreert de innovatieve beweging in het bestaande hulpaanbod. Wat in beginsel is opgezet om cliënten buiten de bestaande jeugdzorg te houden, wordt al snel een module in het zorgaanbod van de instellingen.

#### 4.5 Buitenlandse experts over de Nederlandse jeugdzorg

Het gebeurt niet vaak dat het Nederlandse jeugd(zorg)beleid zich laat becommentariëren door buitenlandse deskundigen. Het tijdschrift *Jeugdbeleid*, dat regelmatig buitenlandse experts uitnodigt om het jeugdbeleid van een ander land toe te lichten (bijvoorbeeld Green *et al.*, 2013; Herczog, 2012; Delic & Burgrund, 2012; Zachary & Brutschy, 2010; Percey-Smith, 2009; Doolan, 2008), vraagt tevens buitenlandse jeugdbeleidspecialisten om commentaar over het Nederlandse beleid, zoals aan Siurala (Clarijs, 2007a; Siurala, 2012) of Doolan (2012).

Buitenlandse experts tonen zich vaak verbaasd over het Nederlandse jeugd(zorg) beleid<sup>463</sup>, dat in dit verband vaak omschreven wordt als *problem oriented and administration centred* in plaats van *opportunity focused and youth centred* (Siurala, 2012; Coussée *et al.*, 2011; Clarijs, 2010; Clarijs, 2007a:155). Siurala bepleit voor Nederland al jaren dat het jeugdbeleid 'zich niet beperkt tot jeugdproblemen, risicopreventie en het managen van probleemjeugd. Er zou een sterke nadruk moeten liggen op vroege, algemene preventie en een actieve rol van jeugdigen zelf op allerlei beleidsterreinen en in elke fase van het beleidsontwerp, beleidsimplementatie en beleidsevaluatie' (Clarijs, 2007a:155). 'Op deze wijze kom je tot een andere defi-

nitie van jeugdbeleid', zo stelt hij. Jeugdbeleid zou zich vooral moeten richten, en dat is kenmerkend voor het jeugdbeleid in bijna alle Europese landen, op het verwerven van *skills* (zoals *citizenship skills*) en *competences*. Jeugdparticipatie is daarbij de dominante factor. In Finland bijvoorbeeld maakt men dat mogelijk door daar ook fors in te investeren; zo is 50 procent van de uitgaven van de gemiddelde Finse gemeente bestemd voor jeugd. In Finland realiseert men zich, zo schrijft Siurala, dat als *youth at risk* hun hoofdactiviteit van het jeugdbeleid wordt er steeds meer jeugdigen zullen zijn die gespecialiseerde hulp nodig hebben. De manier waarop in andere landen vorm gegeven wordt aan competentieontwikkeling en jeugdparticipatie vereist een andere insteek (zie bijvoorbeeld Siurala, 2011; Clarijs, 2008 a; Clarijs, 2008b).

Dunham<sup>464</sup> kent de beperkingen van het Nederlandse jeugdstelsel. Hij stelt dat vooral de wijze waarop we het probleem definiëren de reden van deze beleidsuitkomsten is: *'One of the first things you are taught in the social sciences is that the way you define the problem determines the policy alternatives you will think about, and the case of youth would seem to stand out as an example par excellence.'* Zolang Nederland stelt dat de problemen in bijvoorbeeld de jeugdzorg voortkomen uit een gebrek aan coördinatie, krijgen we oplossingen als een Centrum voor jeugd en gezin waar instellingen samenwerken op lokaal niveau. Dunham begrijpt de wens tot integratie niet. *'Do we really need an integrated system that can show that a child has missed school?'* Hij stelt eveneens dat Nederland zich te veel richt op *youth at risk* en dat het Nederland ontbreekt aan algemeen jeugdbeleid. Het Nederlandse beleid is gericht op specifieke hulp voor specifieke doelgroep(en), op deskundigheid van professionals en instellingen, op problemen/defecten, op de macht die bij professionals/instituten/politiek ligt, op empowerment om problemen op te lossen, enzovoort. Wat Dunham van het Nederlandse jeugd(zorg)beleid onbegrijpelijk vindt, is het gegeven dat hierbij de relatie met de wijk of buurt niet expliciet genoemd wordt. 'Je een onderdeel voelen van een buurt of gemeenschap creëert identiteit, samenwerking, tolerantie, sociaal kapitaal, en dat is niet alleen belangrijk voor jeugdigen', zo stelt hij. Sociale uitsluiting en intergenerationele problemen kunnen vaak effectief bestreden worden door gestructureerde contacten en samenwerking, en daar is het niveau van een buurtcontact goed geschikt voor. Daarom kiest hij ook voor een benadering van sociale integratie en dat ontbreekt in de Nederlandse aanpak, die zich vooral richt op instellingen en professionals (Clarijs, 2010:49).

In 2011 heeft een kleine commissie van drie buitenlandse experts zich tijdens een tweedaags werkbezoek gebogen over het Nederlandse jeugdbeleid (Cousée, 2011). Zoals velen daarvoor constateren ook deze experts een gebrek aan jeugdwerk (pag. 13) en *non-formal education* (pag. 14). Zij achten het bestaande

jeugd(zorg)stelsel niet geschikt voor de meest gemarginaliseerde burgers (vergeleijk hier de groep van 60 procent met serieuze problemen die niet terug te vinden is in de tweedelijnszorg). Ze zien de voorgestane ombuiging van aanbodgericht naar vraaggericht in het licht van het marktdenken: het zijn geen termen die gerelateerd kunnen worden aan een sociale of pedagogische realiteit, zo stellen zij.<sup>465</sup> De grootste zorg is dat het Nederlandse beleid gericht is op problemen in plaats van *'partnership, participation and recognition of potential strenghts'* (pag. 21). Ze wijzen er steeds op dat *'youth policy is definitely broader than schooling and child and youth care'* (pag. 22). Ze vragen aandacht voor niet-geïstitutionaliseerd werken met jeugd op de plaatsen waar mensen leven: in de buurten en wijken zelf. Op deze manier zou het Nederlandse jeugdbeleid aansluiten bij wat in Europese gremia als de Raad van Europa en de Europese Unie en vele Europese landen gebruikelijk is: een beleid dat *'youth as a resource'* ziet in plaats van *'youth as problem'* (pag. 23).

Siurala (2012:96-99), een van de leden van deze commissie, spreekt zich later in *Jeugdbeleid* persoonlijker feller uit en hekelt ook het Nederlandse positief jeugdbeleid. Hij stelt: *'Reading the texts on positive youth policy and listening to the municipal rhetoric, the review team felt that the broader ideals of promoting the general welfare and positive opportunities of all children and young people easily turned into discussion about the disadvantaged youth, developing better methods of signaling and about interventions at youth at risk. This probably indicates the difficulty of changing established ways of thinking. Apparently a big ship turns slowly.'*

Daarnaast signaleert hij ook het ontbreken van jeugdwerk als een basisvoorziening. Ook hier weer: *'When youth work was mentioned, it referred to work with problem youth or youth problems. Furthermore, youth work was understood as a work with individual and not with groups or communities. The work profile is rather a coach and a counsellor than a facilitator or an enabler.'*<sup>466</sup>

Over het derde probleem dat hij ziet, de zeer beperkte jeugdparticipatie en voor zover aanwezig vooral via de formele jeugdraden, schrijft hij: *'Often the representation of the youth councils is limited to a few 'insider' youth, disadvantaged and marginal youth tend to be underrepresented, participation stays at the level of consultation, there is little impact and the dialogue with decision makers is occasional and tokenistic. Perhaps the format of such youth participation is also too formal and "rationalistic", missing emotion and passion.'*

Zijn conclusie is in feite vernietigend: *'The youth policy has a patronizing tone in its thinking.'*

'Het zijn vooral buitenlanders die goede waarnemers zijn', stelt Bekker (2009:32) in zijn oratie vast, en ik stem daar guluit mee in.

## 4.6 Conclusies

Willen we naar de toekomst kijken van ons zorgstelsel, dan kan het niet anders of we moeten lering trekken uit de geschiedenis, zo schrijft Post (2009:30). Om het ontstaan en de verdere ontwikkeling van jeugdzorg te beschrijven ben ik in paragraaf 4.2 teruggegaan in de sectorale geschiedenis. Deze oriëntatie leert ons onder andere de volgende twee zaken.

Een eerste constatering is dat pas in de late Middeleeuwen langzaam een systeem ontstaat om zorg voor behoeftige kinderen te organiseren: is de zorg eerst georganiseerd door de Kerk (vanaf ten minste 500 na Chr.), daarna nemen de edelen dit over (vanaf het jaar 1000), vanaf rond 1200 wordt dit vervolgens overgedragen aan de bestuurders van steden, die de zorgplicht daarna doorgeven aan regenten (vanaf 1300).<sup>467</sup> Daarna, vanaf de vijftiende eeuw, wordt de zorg verder (professioneel) georganiseerd: er komen speciale instellingen (weeshuizen) voor kinderen, eerst door particulieren, later door de verschillende denominaties en lokale overheden opgericht. Hier ligt een belangrijke kiem van de bestuurlijke coördinatieproblematiek. De weeshuizen worden door verschillende partijen georganiseerd en gefinancierd en wanneer de overheid een weeshuis opzet, stellen zij regenten – vaak afkomstig uit de politiek-bestuurlijke elite, maar nadrukkelijk geen politici – aan om het bestuur ter hand te nemen (Clarijs, 2013b). Met de splitsing financiering door de overheid en het bestuur in particuliere handen is een eerste hybriditeit geschapen.

De Nederlandse jeugdzorg is volgens geschreven berichten ten minste zo'n 1500 jaar oud en kan met recht een institutie genoemd worden. Nu zijn instituties zo ingebed in onze samenleving dat er haast een revolutie nodig zou moeten zijn om de institutionele logica om te gooien. Maar, zoals Wesseling in *De Gids* schreef, Nederland heeft 'een traditioneel gebrek aan vechtlust en een manifeste afkeer van sterven op de barricaden', dus die revolutie zal er niet zo snel komen (Pleij, 2005:12).

De constitutionele grondstructuur van de staat is moeilijk te wijzigen (Hendriks & Toonen, 1998:8); iets gemakkelijker lukt dat bij de werkvloer van het openbaar bestuur, de zogeheten *standard operating procedures*. Het blijft de vraag hoe fundamenteel de vernieuwingen dan kunnen zijn. Zolang er zoveel partijen hun deuntje meeblazen (Hoogerwerf (1986:5): 'met veel inspraak heb je nooit uitspraak'), blijft het schikken en plooiën – zelfs in een haast radicale variant – iets van de lange duur.

Een andere constatering is dat in het grootste deel van het verleden kinderen op een weinig menselijke manier zijn behandeld. Kinderen zijn eigendom van hun

vader en kunnen naar believen worden weggedaan, misbruikt, verhandeld, gedood of geconsumeerd. Kinderen in het westen hebben volgens onderzoekers bijna de gehele geschiedenis alleen of vooral een economisch overlevingsbelang. Deze *mentalité collective* heeft zijn weerslag op de officiële wetgeving. Van een *sentiment de l'enfance* is pas zoetjesaan de afgelopen paar honderd jaar sprake, daarbij in acht nemende dat men voor de achttiende eeuw nog spreekt over de 'slachting der onnozen' en voor de negentiende eeuw over 'verhulde kindermoord' en de 'zwarte pedagogiek.'

In de twintigste eeuw, door Ellen Key (1906) vol goede moed 'de eeuw van het kind' genoemd, voltrekt zich een snelle ontwikkeling in de waardering van kinderen. Heyting (1997) onderscheidt drie pedagogische conceptuele stelsels die achtereenvolgens opgeld doen: opvoeden tot assimilatie (Dieleman & Van de Lans (1999) schrijven hierover: 'Elk kwam naar eigen stand, geloof en sekse terecht in een standaardbiografie. Het levenstraject had een redelijk voorspelbaar verloop'), opvoeden tot autonomie (door ontzuiling, sociale mobiliteit en media worden standaardbiografieën steeds minder aantrekkelijk; de ontplooiing van ieders individuele mogelijkheden staan voorop), en opvoeden tot participatie. Pas na de Tweede Wereldoorlog komt het helpen op. Op die manier bezien, soms is er veel afstand nodig om iets te kunnen beoordelen, heeft het jeugd(zorg)beleid gedurende het afgelopen millennium wel degelijk een ontwikkeling doorgemaakt. De historische terugblik in paragraaf 4.2 wordt vervolgd in paragraaf 4.3 als de meer contemporaine jeugdzorg aan bod komt. De rode draad in de ontwikkeling is dat het stelsel in een pogen om een aantal zaken beter te regelen steeds ingewikkelder is geworden. Het decenniadurend accumulatiebeleid in de jeugdzorg (Clarijs & Van Hout, 2009:161) leidt tot de negatieve uitkomst van de Wet van de bestuurlijke drukte van De Leeuw (2001).

Vervolgens heb ik de jeugdzorg aan de hand van een aantal kenmerken en problemen en aan de hand van de kritiek van buitenlandse experts beschreven in de paragrafen 4.4 respectievelijk 4.5. In één zin samengevat zou men kunnen zeggen dat de jeugdzorg achter in het stelsel is gepositioneerd, geïsoleerd van andere sectoren werkt, op korte termijneffecten denkt en werkt, een dominante probleemoriëntatie heeft, en waar bestuurlijke of inhoudelijke oplossingen niet eenvoudig zijn omdat (beleids)innovatie moeizaam of niet tot stand komt. Om die redenen lijkt de groei al decennia niet te betegelen.

Buitenlandse experts omschrijven de Nederlandse jeugdzorg als *problem oriented and administration centred* in plaats van *opportunity focused and youth centred*; zij vinden dat het Nederlandse beleid is gericht op problemen in plaats van op *partnership, participation and recognition of potential strengths*. Jeugdbeleid zou zich vooral

moeten richten op het verwerven van *skills* (zoals *citizenship skills*) en *competences*. Jeugdparticipatie is daarbij de dominante factor. Bovendien missen zij de relatie met de wijk of buurt en zij zien een gebrek aan *non-formal education* en jeugdwerk. Als het laatste al genoemd wordt, verwijst het naar *work with problem youth or youth problems*. De probleembenadering zit diep verankerd in de jeugdsector. Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid loopt uit de pas in vergelijking met dat van veel andere Europese landen.

De kosten van de jeugdzorg zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen; het betreft over de afgelopen periode een toename met ruim 7 procent per jaar.<sup>468</sup> Een al langer klemmende vraag is of de overheid dit in de hand kan houden. Gedeeltelijk heeft de toename te maken met de groeiende vraag naar jeugdzorg, gedeeltelijk met een inefficiënt en ineffectief georganiseerde sector en gedeeltelijk vloeit het voort uit het overheidsbeleid zelf. Er is in de loop der jaren een complex stelsel gegroeid, dat vooral moeilijkheden geeft bij hulpverlening aan kinderen en gezinnen waar meerdere problemen tegelijkertijd spelen. Zo kennen we het voorbeeld van Enschede waar bij multiproblematiek 17 verschillende indicatieprotocollen, 23 verschillende methoden voor vraagverheldering, 27 diagnostische instrumenten en 25 wettelijke kaders van toepassing zijn (Gemeente Enschede, 2008:11).

De jeugdzorg is, vooral na de Tweede Wereldoorlog, sterk gegroeid en er is een stevige institutie ontstaan. De Boer en Lans (2011:35) stellen dat institutionalisering nauw gelieerd is aan professionalisering: de inzet van zich vrijwillig inzetende burgers werd verdrongen. Bakker *et al.* (2006) noemen het voorbeeld dat in het midden van de jaren zestig de kinderbescherming werkte met 250 professionals en 7000 vrijwilligers; in twaalf jaar tijd zijn de vrijwilligers weggerangeerd en is het aantal professionals verdrievoudigd.

Daarnaast geldt dat er sprake is van een hyperactief bestuur, de jeugdzorg kent een grote interventiedruk, en vérgaande reorganisatieprocessen. Bemelmans-Videc *et al.* (2010:132) stellen een beleidsgeneratie op 12, 13 jaar. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de jeugdzorg hoogst dynamisch en 'beleidsrijk' is, zoals Frissen *et al.* (2011:3) zouden zeggen.

Het gegeven dat de Nederlandse jeugd als de gelukkigste ter wereld wordt beschouwd (Bot *et al.*, 2013:11; Weijers, 2012), dat onze jeugd een mondiale toppositie heeft als het gaat om welzijn (UNICEF Office of Research, 2013) en dat toch een op de tien kinderen (Janssens, 2012) of zelfs een op de zeven kinderen (Hermanns, 2009) of bijna een op de vijf kinderen (Bot *et al.*, 2013:12) te maken heeft met jeugdzorg is een paradox waar de volgende verklaring voor gegeven kan worden: de

problemen ontwikkelen zich vooral bij een relatief klein deel van de jeugd, dat een onevenredig sterk beroep doet op zorg (Hermanns, 2009:14). Het gulzige stelsel<sup>469</sup> van de jeugdzorg zelf doet de rest.<sup>470</sup>

Het is niet alleen een vraag van moraliteit maar ook van logistieke aard of de jeugdzorg niet blij moet zijn dat ruim 60 procent van de hulpbehoevenden niet aanklopt bij de tweedelijns jeugdzorg.

## 5 De jeugdzorg in bestuurskundige analyse

---

### 5.1 Inleiding

De enorme bestuurlijke inzet en de vele commissies die zich na de Tweede Wereldoorlog hebben gewijd aan een verbetering van het Nederlandse jeugd(zorg)beleid hebben tot op heden nog niet geleid tot een ideale jeugdzorg. Volgens Schulz (2010:16) ontwikkelt de jeugdzorg zich van een hoofdpijndossier naar een migrainedossier. Het is mogelijk dat de bestuurlijke omstandigheden zoals beschreven in hoofdstuk 3 bijdragen aan deze ontwikkeling. Om die reden confronteer ik de jeugdzorg, die in hoofdstuk 4 is beschreven en gekarakteriseerd, met de twee kernbegrippen uit hoofdstuk 3.

Met de opkomst in de Middeleeuwen van het particulier initiatief in de zorg voor jeugdigen ontstaan de eerste coördinatie- en sturingsproblemen. Het is in een aantal gevallen niet duidelijk hoe ver de zorgreikwijdte van de verschillende instellingen strekt. Recentelijk is voor het Den Haag uit die tijd beschreven hoe ingewikkeld de verhoudingen zijn tussen het particulier initiatief en de lokale overheid. Dat er in het specifieke geval van Den Haag ook nog sprake is van een andere overheidslaag (de lokale overheid had geen zeggenschap over het directe gebied van en rond het Binnenhof) maakt het daar nog ingewikkelder. In een aantal gevallen benoemt de stedelijke magistraat de leden van het regentschap van de weeshuizen (in het geval van Den Haag beslist de stadhouder). Dat leidt tot voortdurende discussies, briefwisselingen en zelfs processen, tot aan het Hof toe. Er zijn aanhoudend kwesties over de doelgroep (de overheid eist opname van bepaalde kinderen en dreigt met intrekking van subsidie), over huisvestelijke zaken, over de jaarlijkse verantwoording van de financiën, over toestemmingen voor het organiseren van loterijen, over verkoop van gronden, enzovoort (Clarijs, 2013b). Het lijkt of de verhouding van overheid versus particulier initiatief vanaf het begin onduidelijk is. Dat versterkt zich naarmate de overheid in de negentiende eeuw verantwoordelijkheid neemt voor bepaalde groepen kinderen, en later – in de twintigste eeuw – kinderen plaatst in leeglopende weeshuizen. De verwevenheid is tot op de dag van vandaag zichtbaar.

Het is mogelijk de sector van de jeugdzorg vanuit verschillende invalshoeken te beschrijven, maar dat is eerder gebeurd (bijvoorbeeld Van der Ploeg & Scholte, 2011; Janssen, 2011a; Van Montfoort & Tilanus, 2007). Omdat mijn belangstelling uitgaat naar een effectievere aan- en besturing van het Nederlandse jeugd(zorg)be-



leid stel ik een bestuurskundige insteek in dit onderzoek op de voorgrond. Ik keer terug naar kernbegrippen uit het derde hoofdstuk: 1. de mede vanuit de waterhistorie gegeven hybriditeit in het Nederlands bestuur, en 2. de tevens Nederland zo kenmerkende institutionele padafhankelijkheid. In het vervolg van dit hoofdstuk leg ik deze twee begrippen op de (ontwikkelingen van de) Nederlandse jeugdzorg.

De hybriditeit heeft een historische bodem. In paragraaf 5.2 ga ik eerst in op de financiering. Gezien de vele (historische) stakeholders komt de financiering van verschillende kanten. Om de grote (financierings)lijnen inzichtelijk te maken toon ik een veelgebruikt financieringsschema. Daarnaast kijk ik tevens naar de verantwoording, wat veel zegt over de verhoudingen. Daarna sta ik stil bij institutionele padafhankelijkheid in paragraaf 5.3, en ga ik dieper in op het fenomeen van commissies in de jeugdzorg. In paragraaf 5.4 bezie ik of al de genoemde factoren tezamen belemmerend uitwerken voor de effectiviteit van de jeugdzorg. De conclusies breng ik samen in paragraaf 5.5.

## **5.2 Hybriditeit in aansturing, financiering en verantwoording**

### **5.2.1 Inleiding**

De jeugdzorg wordt door verschillende partijen bestuurd en gefinancierd: door de provincies en drie stadsregio's (Bureau jeugdzorg, inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering, en de provinciale jeugdzorg), de Zorgverzekeringswet (de jeugd-GGz), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (de jeugd-LVB en een klein deel van de jeugd-GGz), het ministerie van VWS (gesloten jeugdzorg) en het ministerie van Justitie (Justitiële Jeugdinrichtingen) (Pommer *et al.*, 2011:12).

Daar jeugdzorg een onderdeel is van het bredere jeugdbeleid en het jeugdbeleid dus invloed heeft op de jeugdzorg, kijken we hier ook breder. Echter, we dienen in dit verband nog breder te kijken dan de directe jeugdsector; immers, 'alle beleid is jeugdbeleid' (Hermanns & Van Montfoort, 2007:52).

Over de hele breedte van jeugdzorg en jeugdbeleid hebben we te maken met ten minste tien verschillende wetten. Niet alleen de Wet op de jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet collectieve preventie volksgezondheid, maar ook het Burgerlijk wetboek (maatregelen van kindbescherming), het Wetboek van strafrecht (jeugdstrafrecht), de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Algemene wet bijzondere ziektekosten, de Zorgverzekeringswet, de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg en de Kwaliteitswet zorginstellingen zijn van toepassing, om een niet volledige opsomming te geven (Van Montfoort, 2008:3).

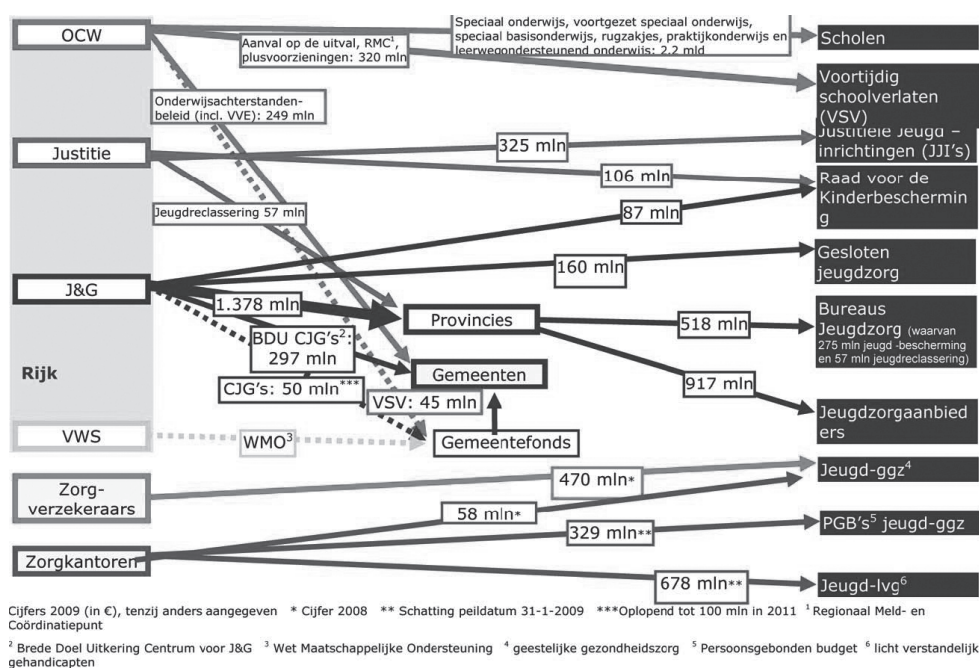
De verschillende delen van de jeugdzorg hebben een verschillende achtergrond: de jeugdhulpverlening komt uit Welzijn, de jeugdbescherming was altijd nauw verbonden aan het ministerie van Justitie en de jeugd-GGz heeft zijn relaties met Volksgezondheid. Dit zijn verschillende werelden, met een verschillend type financiering, een verschillende verantwoording, een verschillende (samenwerkings)cultuur.

Jeugd(zorg)beleid wordt vanuit de overheid gemaakt door acht ministeries<sup>471</sup>, twaalf provincies en de drie grootstedelijke regio's van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, 408 gemeenten<sup>472</sup> en wat Amsterdam en Rotterdam betreft ook nog de deelgemeenten. Omdat de verschillende overheidslagen een eigen autonome status hebben, zijn de spanningen tussen de sturingsambities van de centrale overheid en de zelfstandige ambities van decentrale overheden fundamenteel anders dan in een centralistisch staatsbestel. Decentrale overheden zijn geen onderaannemers of louter uitvoerders van rijksbeleid: het zijn, conform het autonomiebeginsel vastgelegd in artikel 124 van de Grondwet, gelijkwaardige overheden. Dat dit uitgangspunt slagvaardigheid in beleid en bestuur soms in de weg staat, mag voor zich spreken (Raad voor het openbaar bestuur, 2009:41).

De eerstverantwoordelijke ministeries voor jeugdzorg zijn het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Schuyt, 2009:17).

Met deze opsomming zijn we er nog niet. Wat de AWBZ-zorg betreft, denken en beslissen ook de zorgverzekeraars en de 28 zorgkantoren mee, en natuurlijk het particulier initiatief, verenigd in de branchevereniging Jeugdzorg Nederland.<sup>473</sup>

Een vaak gebruikt overzicht van de overheidsfinanciering voor de jeugdzorg in 2009 ziet er als volgt uit.



Figuur 6. De verschillende geldstromen in het jeugddomein in 2009 (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010:18).

Daarnaast kennen we nog allerlei clubs die vanuit een formele positie regelmatig om de besluitafel zitten, zoals het IPO, de VNG, maar ook Actiz (waar het de jeugdgezondheidszorg betreft), GGZ-Nederland, de VOBC-LVG (de branchevereniging van LVG-instellingen), Zorgverzekeraars Nederland, enzovoort. Hoewel geen officiële partner in de beleidsonderhandelingen, oefenen particuliere fondsen, variërend van het Kinderpostzegelfonds en Nationaal Fonds Kinderhulp tot aan de vermogensfondsen van bijvoorbeeld de oude weeshuizen toe, eveneens (indirecte) invloed uit. Zij financieren alle op een eigen betalingsgrondslag professionals en beleidsinnovaties die met jeugd te maken hebben (Hermanns *et al.*, 2005:90).

Deze financiële stakeholders maken tezamen het jeugd(zorg)beleid.<sup>474</sup> Met verschillende participanten, vooral de departementen, is er vaker naar gestreefd om een samenhangend jeugdbeleid te realiseren; zie bijvoorbeeld het pleidooi van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijn (1975) en het *Beleidskader Preventieve en Curatieve Jeugdzorg 1997-2000* (1996). Echter, 'de wijze waarop overheden met elkaar omgaan heeft (...) soms meer het karakter van competentiestrijd dan van samenspel' (Tilanus, 1997:54). Mathews (2010:26) geeft de volgende

verklaring voor het tussen de ministeries divergerende beleid: *'Each ministry holds its own image of the child. Because the images of the child are different in the different ministries their programmes will go in different directions and in many cases one ministry will oppose the activities of another, simply because of the fact that they look at the child in different ways. Because central government does not hold a perception of the child which is shared by all the government ministries billions of euros are wasted.'*

De conclusies zijn duidelijk. Er doen steeds meer jeugdigen en hun gezinnen een beroep op de jeugdzorg en er is geen enkele reden om aan te nemen dat deze curve bij ongewijzigd beleid plotsklaps in gunstige zin zal worden omgebogen. Een groot probleem is het gegeven dat verschillende partijen de jeugdzorg financieren, ieder vanuit een eigen traditie, logica en beleid. Dat maakt herstructurering van de financiering niet eenvoudig. Hoewel een belangrijke basisvoorwaarde voor het werken met verschillende financieringsbronnen voor de gehele jeugdzorg is dat er sprake is van één toegang en één integraal overzicht met betrekking tot de aard en omvang van de zorgvraag is dat tot op heden nog niet gerealiseerd. Van een inkoop voor de jeugdzorg die is gebaseerd op een breed overzicht van de zorgvraag en een goede afstemming tussen financiers is zeker nog geen sprake.

Voor de bedrijfsvoering ervaren uitvoerende partijen knelpunten bij het moeten werken met verschillende financiers. Zo heeft men te maken met verschillende verantwoordingseisen, verschillende tarieven en verschillende registraties. Dit wordt gezien als een belangrijke bron van bureaucratie (Baecke *et al.*, 2006:15).

Eenduidige financiering blijft een groot verlangen, vanaf de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid in 1976 en Aantjes in 1978 tot nu toe (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010:8). Laatstgenoemde vindt 'de huidige geldstromen in het jeugddomein zeer complex en te gescheiden' (pag. 18). De verschillende verantwoordingseisen vergemakkelijken vereenvoudiging van de hybride financiering niet. Om die reden ga ik kort in op de verantwoording in de sector.

### 5.2.2 Verantwoording in de jeugdzorg

Recentelijk ging het mis met het zorgconcern Meavita, dat dertig stichtingen en besloten vennootschappen bleek te hebben<sup>475</sup>, en uiteindelijk failliet werd verklaard. Wooncorporatie Woonbron ging bijna onderuit met haar avontuur met de SS Rotterdam.<sup>476</sup> Stichting Philadelphia, die bijna 20 miljoen euro verloor met haar Espria-avontuur, wankelde en heeft een deel van haar instellingen overgedaan aan de jeugdzorg. De Amsterdamse woningcorporatie Rochdale haalde negatief de publiciteit door onder andere het declaratiegedrag van haar bestuurders. Sommige thuiszorgorganisaties staan financieel aan de afgrond, maar belonen hun bestuurders toch vorstelijk. De Rotterdamse woningcorporatie Vestia met haar miljarden-

verliezen beroert de hele vastgoedsector. Het hoofdredactioneel commentaar van *NRC Handelsblad* (8 juli 2009) luidde in dit verband: 'De schemersector is de afgelopen jaren vooral in de belangstelling gekomen wegens gebrekking bestuur, uit de hand gelopen schaalvergroting, achterblijvende verantwoording en een introverte cultuur. En dan zijn er nog de bezoldigingen van bestuurders, die kwaad bloed hebben gezet.'

Waarom gaat het in dit opzicht regelmatig mis in de publieke dienstverlening? Engbersen (2009:35) geeft aan hoe dergelijke processen bij deze organisaties zich af kunnen spelen. Bureaucratische organisaties zijn volgens hem gericht op zelfhandhaving en expansie; er heeft een doelverschuiving plaatsgevonden (en vindt nog plaats). Dat zich dergelijke zaken voor kunnen doen, wordt vooral geweten aan onvolkomen toezicht.<sup>477</sup> Ik kijk in de volgende paragraaf hoe toezicht en in het bijzonder verantwoording in de jeugdzorg geregeld zijn.<sup>478</sup>

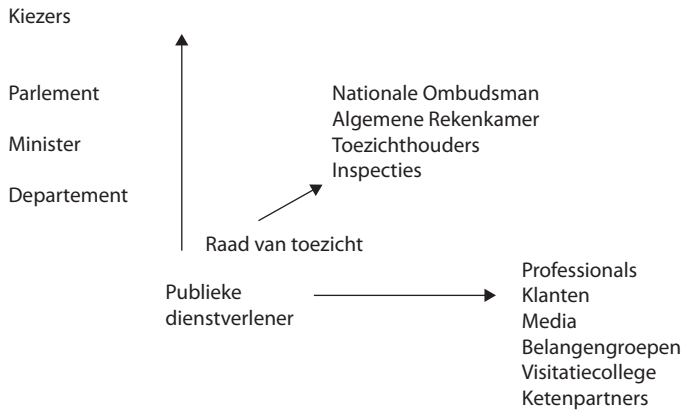
### 5.2.3 Soorten verantwoording

*Governance* is een term die op verschillende manieren wordt gebruikt, hetgeen veel begripsverwarring met zich meebrengt. In de bestuurskunde wordt het woord gebruikt om de beweging aan te duiden van een centralistische sturende overheid (*government*) naar een netwerkperspectief in het openbaar bestuur (*governance*). Met spreekt dan van *good governance*, *public governance* of goed bestuur (Van Montfort, 2008:27).

In het bedrijfsleven spreekt men van *corporate governance*, waarbij het gaat, zo verwoordt Peij (2008:155), 'in essentie om een efficiënt toezicht op het bestuur van ondernemingen (de '*checks*') en om een evenwichtige verdeling van invloed tussen het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders (de '*balances*').'<sup>479</sup>

De praktijk laat echter een veel scherper onderscheid zien. Op basis van de richting waarin de actor zich verantwoordt, kan een onderscheid worden gemaakt in drie ideaaltypische verantwoordingsrelaties: verticale<sup>480</sup>, diagonale<sup>481</sup> en horizontale<sup>482</sup> verantwoording (Schillemans *et al.*, 2009:10-12; Schillemans, 2007:67-69). Figuur 7 geeft verschillende typen verantwoording weer en laat ook zien dat niet alle typen zuivere vormen zijn. Raden van toezicht zijn bijvoorbeeld te beschouwen als een tussenvorm tussen horizontale en diagonale verantwoording.

De vraag waar een vorm van verantwoording thuishoort, is vaak situationeel bepaald. Bij Raden van toezicht maakt het bijvoorbeeld wezenlijk uit of ze zijn ingericht bij een privaatrechtelijke publieke dienstverlener zoals een ziekenhuis of hbo-instelling of bij een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan zoals het Kadaster of Staatsbosbeheer, waar de minister de leden formeel benoemt. In het tweede geval is een Raad van toezicht 'verticaler' dan in het eerste geval.



Figuur 7. Verticale, diagonale en horizontale verantwoording. Uit: Schillemans, 2007:68

Door Bovens (2005:34-36) worden verschillende vormen van verantwoording onderscheiden<sup>483</sup>, waarvan de administratieve verantwoording (jegens toezichthouders, inspecties en dergelijke), de professionele verantwoording (jegens vakgenoten) en de maatschappelijke verantwoording (jegens belangengroepen en burgers) het meest relevant lijken voor de jeugdzorg.<sup>484</sup> De vraag 'wie verantwoordt' beantwoordt Bovens door vier varianten te benoemen: corporatieve verantwoording (de organisatie als geheel, wat vooral opgeld doet bij administratieve verantwoording), hiërarchische verantwoording (vooral van toepassing bij de interne organisatie), collectieve verantwoording (bijvoorbeeld de branchevereniging Jeugdzorg Nederland verantwoordt namens alle instellingen), en individuele verantwoording (de professional tegenover vakgenoten bijvoorbeeld, de *peer review*) (Bovens, 2004:37-39).

De administratieve verantwoording draagt een corporatief karakter en wordt het verticale toezicht genoemd. De maatschappelijke en professionele verantwoording vormen de zogeheten horizontale verantwoording richting stakeholders. De intensiteit van het verticaal toezicht kan afnemen naarmate de horizontale verantwoording beter verloopt (Arcares, 2005:14). Verantwoording afleggen kan overigens alleen als de informatie transparant is (Egten, 2005).

Van den Berg (1999:40) ziet de zin van verantwoording afleggen in 'het op peil houden en versterken van het leervermogen van het openbaar bestuur'. Dat geldt *mutatis mutandis* ook voor de jeugdzorg als sector (door het publieke karakter van de verantwoording leren anderen ervan) en voor de afzonderlijke instelling, waar de bestuurder ervan leert, vooral bij mislukkingen, zo voegt Bovens (2004:47) daaraan toe.

### *Verticale verantwoording*

Het verticale toezicht in de jeugdzorg is georganiseerd op het niveau van de financiën – de financiers (overheden en/of zorgkantoren) krijgen een verantwoording van de uitgaven – en op het niveau van de zorgresultaten. Daarom zijn de belangrijkste verantwoordingsfora voor jeugdzorginstellingen de financierende overheden en zorgkantoren.

Hoewel er langzaam andere vormen van toezicht en verantwoording komen, blijven overheden volgens Van de Donk (2007) doorgaans betrekkelijk gefixeerd op een verkeerd soort verantwoordingsmechanisme. Het gaat vaak over de cijfers, de uitwendige vormen van de meetbaarheid en niet om eerlijke echte kwaliteit, zo schrijft hij.

Instellingen voor jeugdzorg richten zich in hun verticale verantwoording op de subsidiërende overheid of het financierende zorgkantoor. Als dit proces op orde is, kan de horizontale verantwoording gestalte krijgen, zo stellen Groot en Van Helden (2007:206). Eenzelfde benadering kiezen Dijstelbloem, Meurs en Schrijvers (2004) als zij schrijven dat verticale hiërarchische verantwoording de verantwoordingsstructuur mogelijk maakt waardoor intern<sup>485</sup> en extern toezicht mogelijk worden. Voor de (horizontale) verantwoording tegenover stakeholders is een adequate verticale verantwoording dus noodzakelijk. Opvallend in dezen is het standpunt van de Algemene Rekenkamer (2006:11), die de volgorde omkeert: 'Het is plausibel dat verticaal toezicht aan doelmatigheid wint wanneer het aansluit op het interne toezicht en andere vormen van *checks and balances* (...), zoals invloed van direct belanghebbenden en informatie uit visitaties en *benchmarks*.' Misschien moet ik maar concluderen dat het van belang is dat de twee processen op elkaar aansluiten.

### *Horizontale verantwoording*

De verhouding tussen jeugdzorg en horizontale verantwoording ligt ingewikkeld. De eerste stakeholders<sup>486</sup> waar de instelling zich tegenover zou kunnen en moeten verantwoorden, zijn de cliënten. Echter, in de jeugdzorg betreft dat kinderen en jongeren en hun gezinnen in en met grote problemen, zodat verantwoording in deze situatie vaak weinig adequaat is.<sup>487</sup>

Hoewel jeugdzorgaanbieders vooral willen voldoen aan de eisen van verticale verantwoording, krijgt horizontale verantwoording langzamerhand iets meer aandacht. De Algemene Rekenkamer pleit voor een 'brede publieke verantwoording', waarbij niet alleen verantwoording wordt afgelegd aan de minister en de interne toezichthouder, maar juist ook aan klanten en gebruikers en de maatschappij. Horizontaal verantwoorden met traditionele vormen (vergaderingen, stukken publiceren) komt slechts moeizaam van de grond.<sup>488</sup>



*Diagonale verantwoording*

Bij verticale verantwoording heeft de instantie of persoon (het forum) waaraan verantwoording wordt afgelegd, macht. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich de horizontale verantwoording, waarbij er tussen de actor en het forum vaak juist geen hiërarchische relatie bestaat. Bij administratieve verantwoording is meestal sprake van een tussenvorm: er wordt verantwoording afgelegd aan een organisatie die belast is met het toezicht, zoals de inspectie. Deze staat niet in een hiërarchische relatie tot de actor, en zij heeft beperkte bevoegdheden om publieke instellingen tot medewerking te dwingen. Omdat hier sprake is van een tussenvorm, spreekt men hier van een diagonale verantwoording. Er is geen sprake van strikte hiërarchie, maar ook niet van vrijblijvendheid (Bovens & 't Hart, 2005).

De klassiek toezichthoudende inspecties, die voor velen synoniem zijn aan een overdaad van administratieve lasten, geraken uit de tijd. De samenleving wil toe naar minder regels, maar tevens beter handhaven. Mertens (2006:7) constateert dat het toezicht niet het probleem is, maar evenmin de oplossing. Er moet dus een andere manier van sturing komen, die beter het belang van de burgers waarborgt, waarop vervolgens het toezicht wordt toegespitst. Als internationaal voorbeeld wordt voor Nederland de probleemgerichte werkwijze van Sparrow (2000) gezien. Daarbij houdt het toezicht zich niet voortdurend met alles en iedereen bezig, maar concentreert zich op problemen en risico's die het tijdig signaleert. Selectiviteit is hierbij het kernwoord. De denk- en werkwijze van Sparrow hebben ook in Nederland enige navolging gekregen. Zo ging in 2002, door incidenten in de jeugdzorg gedwongen en aangespoord door kritische rapporten over zwakke samenwerking, het Project Integraal Toezicht van start. Vijf jeugdingspecties<sup>489</sup> werken sindsdien samen om zo een betere bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen met jeugd. Tot dan was het gebruikelijk dat elke inspectie een deel van het jeugdveld overzag. Door nu gezamenlijk naar zaken te kijken en door kennis uit te wisselen over de grenzen van systemen heen ontstaat een andere werkelijkheid.

Sparrow (2000) ontwikkelde een aparte benadering, die aan de basis ligt van 'het nieuwe inspecteren'. Kern van zijn betoog is dat de afzonderlijke inspecties organisatorisch niet samengevoegd hoeven te worden om integraal inspectiewerk te kunnen doen. Het gaat om een interdisciplinair karakter van het werk. Hij zegt: 'Na jaren van praktijk en onderzoek ging ik me steeds meer realiseren dat allerlei zaken met elkaar in verband staan. Veiligheid heeft niet alleen te maken met het aantal politieagenten op straat; ook andere onderwerpen zoals de groeiende bureaucratie (hetgeen gevolgen heeft voor het aantal uitvoerende taken dat de politie nog kan doen), maar ook de infrastructuur van de buurt, de sociaal-economische omstandigheden, het vertrouwen van de burger in de overheid, spelen mee. (...)



Wanneer je alle relevante partijen bij de handhavingsproblematiek betreft, ben je beter in staat op een generale manier naar inspectiestrategieën te kijken' (Clarijs, 2004; Clarijs, 2004e).

Sparrow bepleit de risicobenadering. De verschillende inspecties sturen enkele medewerkers naar een speciaal team dat zich met één probleem gaat bezighouden. Dat team analyseert, diagnosticeert en bepaalt de aanpak. Ondertussen gaan de collega's door met hun gewone werk. Het gegeven dat 15 procent van de jongeren 80 procent van de problemen veroorzaakt, rechtvaardigt toegespitste werkzaamheden in de vorm van speciale teams. Van Hees en Kervezee (2004) schrijven: 'Daarnaast geldt dat het sectoraal gestuurde en instellingsgerichte toezicht onvoldoende aansluit bij de variëteit en complexiteit van de hedendaagse samenleving en dat toezicht onvoldoende bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals burgers die ervaren.' Daarom moest er iets anders gebeuren. Tabel 7 presenteert enkele pregnante verschillen tussen de traditionele vorm van inspecteren en de werkwijze van het integrale toezicht.

Tabel 7. Uit: Van Hees en Kervezee (2004)

TRADITIONELE INSPECTIE	INTEGRAAL TOEZICHT
instellingsgericht	ketengericht
gericht op kwaliteit van voorzieningen	gericht op kwaliteit van processen
sectoraal/departementaal ingericht	intersectoraal/interdepartementaal
bestuurlijke werkelijkheid	maatschappelijke werkelijkheid
context ondergeschikt	contextgebonden
naar sectoren	naar levensfasen (0-6, 6-12, 12-18)
naar beleidsterreinen	naar totaal voorzieningenaanbod 0-23
systeem- en outputindicatoren	sociale en prestatie-indicatoren
jaarlijks onderzoek	op basis van risicoanalyse
door experts/inspecteurs	door interdisciplinaire teams
kinderen/ouders beperkte informatiebron	cliëntbetrokkenheid bij oordeelsvorming

Door te kiezen voor de risicobenadering gaat de Inspectie anders te werk. De risicoanalyse brengt haar op plaatsen waar de problemen zich voordoen (achtergestelde buurten bijvoorbeeld) of waar een speciaal probleem speelt en waar integrale inspectie een rol kan spelen in de oplossing. Daarbij is de integrale Inspectie niet gericht op de kwaliteit van de individuele ondersteuning, maar op de kwaliteit van de samenwerking tussen organisaties (Van Hees, 2007).<sup>490</sup>

‘Ontgrenzing en ontkokering maken het gemakkelijker om kennis en ervaring over en weer te benutten’, zo schrijft Mertens (2006:23). Daarbij komt dat men zich niet langer richt op algemene voorwaarden en condities, maar dat men na een uitgebreide risicoanalyse zich focust op de grootste probleemgebieden (Clarijs, 2004). We overstijgen, en ik grijp daarvoor nog één keer terug op Mertens (2006), daarmee het ‘provincialisme’ van het toezicht. Het gaat dan ook niet langer om de verantwoording van een particuliere instelling, maar om die op systeemniveau. Sparrow zegt: *‘Problem-solving is an operational method for working on the world, not a managerial method for working on the organization’* (Malmberg *et al.*, 2004). Niet de individuele gezinsvoogd van Savanna moet dus vervolgd worden<sup>491</sup>; van groter belang lijkt om te kijken hoe voorkomen kan worden dat gezinnen en gezinsvoogden in zulke situaties verzeild geraken. Het Project Integraal Toezicht in Utrecht, bewust fysiek losgekoppeld van de departementen in Den Haag, heeft een voorbeeldfunctie voor de integratie van de andere inspecties die ons land kent.

#### 5.2.4 Kritiek op verantwoording

Poiesz en Caris (2011:100) citeren McGregor die als eerste de zogeheten X-theorie introduceerde. In deze visie zijn mensen niet te vertrouwen en wordt toezicht (in) gericht op het misbruiken van voorzieningen. Veel overheden denken en werken volgens de X-theorie; dat is een reden waarom de bureaucratische controle zo omvangrijk is. Geert Mak zei in de Raiffeisenlezing van 2004: ‘Voor onze nieuwe wantrouwensamenleving betalen we allang onze prijs: in controles, in afrekeningen, in zinloze expertises en klankbordgroepen die op ieder initiatief worden losgelaten, in een almaar toenemende regelgeving en bureaucratisering, in een afname van durf en flexibiliteit. Wantrouwen is in veel gevallen ook aanmerkelijk duurder dan vertrouwen, zelfs als men het risico incalculeert dat vertrouwen zo nu en dan beschaamd wordt. Vertrouwen is een wisselwerking. Van beneden naar boven, maar evenzogoed van boven naar beneden. Wie durft te vertrouwen, verwerft gezag. Wie gezag heeft, krijgt vertrouwen. De wereld is gecompliceerd, maar dit soort zaken blijven vrij simpel.’

Verantwoording zou dat allemaal oplossen, zo werd gedacht. Om die reden wordt ‘verantwoording’ vaak een ‘hoera’-woord genoemd, zo stelt Van Montfort (2008:25). Het is steeds meer een leeg begrip geworden. Het heeft zich van een *satisfier* tot een *dissatisfier* ontwikkeld. Regelmatig klagen bestuurders in de publieke sector over de verantwoordingsdruk: er komen steeds meer instanties – de wildgroei aan toezicht- en inspectieorganen wordt door Doctors van Leeuwen als *controlitis* aangeduid (Ringeling & Kickert, 2010:82) – en er is steeds meer verantwoording vereist (Van Hassel *et al.*, 2012:5). Zo ontstaat een proces van *reductio ad infinitum*: de vorming van een oneindige rij van instituties die toezien op instituties. Bovens en ‘t Hart (2005) parafraserend kunnen we zeggen dat gezagsdragers

de ene helft van het jaar bezig zijn uit te leggen aan verantwoordingsfora wat ze van plan zijn te doen en de andere helft van het jaar dat ze dat hebben gedaan of waarom het er toch niet van gekomen is. We hebben hier te maken met de door Van Twist (1999) gesignaleerde spanning tussen publieke verantwoording en effectief bestuur.

Daarnaast onderkennen Bovens en 't Hart (2005) een zekere grilligheid en opportunisme van de verantwoordingsfora. Tonkens (2003) verbaast zich over de sterk doorgevoerde verantwoordingsplichten. De 'verantwoordingsparadox' luidt dat meer verantwoording niet automatisch tot beter bestuur leidt. Integendeel: te veel gevraagde publieke verantwoording ontmoedigt innovatie en ondernemerschap. Bovens en 't Hart (2005) noemen de 'verantwoordingsval': bestuurders zorgen ervoor dat ze beter voldoen aan de eisen die gesteld worden bij verantwoording, hetgeen natuurlijk niet automatisch leidt tot betere prestaties. Van de Donk (2010b) zou hier opmerken dat een dergelijk toezicht 'toch niet de kern van de zaak kan zijn': een maatschappelijke organisatie moet 'bovenal aanspreekbaar zijn hoe men inhoud geeft aan de eigen visie, waarden en ambitie' (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011a:97).

Volgens Van Egten en Minderman (2009:37), en zij citeren hier Aucoin en Heintzman (2000), dient verantwoording in theorie drie doelen: als controle-instrument, als verzekering van de rechtmatige en doelmatige besteding van (publieke) middelen en als continue verbetering van bestuur, beleid en beheer.<sup>492</sup> Analooq aan de Wet van de bestuurlijke drukte van De Leeuw (2001) ligt ergens een omslagpunt waar meer verantwoording contraproductief wordt, waar in verhouding tot de inspanning meer verantwoording te weinig zinvolle informatie oplevert.

Een ander bezwaar tegen de huidige gang van zaken bij verantwoording is dat vooral bij verticale verantwoording er een codering wordt toegepast die niet is toegesneden op de bijzonderheden van elke instelling afzonderlijk. Het *format* wordt gelegd op alle organisaties, terwijl de variëteit groot is. Van Montfort (2008:19) bepleit daarom ook dat verantwoording maatwerk moet kunnen zijn. De bestaande vormen schieten tekort voor nieuwe sectorgrensoverschrijdende arrangementen, zo schrijft hij (pag. 70), en daar is bij de hybride jeugdzorg per definitie sprake van.

Het is in de jeugdzorg niet altijd precies duidelijk wie waar tot hoever verantwoordelijk is. In een stelsel waar allerlei participanten rondom een jeugdige en zijn gezin op elkaar wachten, naar elkaar doorverwijzen en al dan niet gedwongen met c.q. langs elkaar heen werken, is het niet eenvoudig (personen van) instellingen verantwoordelijk te houden voor (een onderdeel van) het proces. Toch is dat wat er gebeurt. Het verantwoordingssysteem in de jeugdzorg lijkt ingericht volgens de wie-visie: de 'wie'-vraag domineert (Meurs, 2008:128); zeker als excessen zich

voordoen, is dit de eerste vraag die de politiek zich stelt (WRR, 2011). Bordewijk en De Vries (2009:7) stellen dat bij de analyse van beleidsfiasco's achteraf vaak geconstateerd kan worden dat informatie die wel beschikbaar was, is genegeerd, gebagatelliseerd of gediskwalificeerd.

In de jeugdzorg is er met verantwoording nog iets bijzonders aan de hand. Bij meervoudige verantwoording vragen meerdere verantwoordingsfora om informatie. Van Egten en Minderman (2009:46) geven hiervan een interessante casus als voorbeeld.<sup>493</sup>

Nu zijn verantwoordingsfora vaak gericht op risico's en problemen. In de laatste jaren zijn verantwoordingsrapportages vooral afwijkingsrapportages geworden. De bij de normaalverdeling gebruikelijke verdeling van 15 procent (heel) goed, 70 procent normaal en 15 procent (heel) slecht, werkt slecht uit als het verantwoording betreft. De meeste aandacht gaat bijna altijd uit naar de laatste 15 procent (heel) slecht, waardoor 'de paradox van de reisleidster' in beeld komt.<sup>494</sup> Daardoor ontstaat een sfeer van negativisme, waarin de verschillende fora elkaar de loef afsteken in het zoeken naar problemen of zelfs terechtkomen in een proces van 'zwartepieten'.

Een gestapelde en negatieve verantwoordingsdruk weerhoudt publieke managers ervan risico's te nemen en vernieuwingen door te voeren. Bovendien leidt het gemakkelijk tot '*blame-shifting*' (Schillemans, 2009:21). Dit zal voor veel betrokkenen bij en in de jeugdzorg herkenbaar zijn. Wanneer overigens meerdere partijen betrokken zijn bij beleid, kan de schuld voor negatieve uitkomsten zelden eenduidig aan één actor worden toegeschreven. Bovens (1998) noemt dit 'het probleem van de vele handen'. Die angst voor de zwarte piet komt terug in het 'wie en hoe'-debat van Meurs. De traditionele opvatting dat het openbaar bestuur taken opdraagt aan publieke organisaties, die (eigenlijk permanent) verantwoording afleggen aan de politiek lijkt te worden vervangen door de opvatting dat overheden, maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven én burgers samen probleemeigenaar zijn van maatschappelijke vraagstukken en daarvoor medeverantwoordelijk zijn (Frissen, 1996). Juist om deze reden is het verantwoorden zo ingewikkeld geworden: we zitten er zelf met z'n allen middenin. De historische hybriditeit heeft zich alleen maar uitgebreid en er zal op deze wijze ook geen eind aan komen, tenminste niet door de participanten in het proces zelf. Want meervoudig verantwoorden is niet alleen ingewikkeld, het kan actoren ook verlammen. De moed zinkt bij de actor bij voorbaat in de schoenen: er zijn geen handelingen te bedenken die aan alle verwachtingen voldoen. Vervolgens handelt men halfslachtig of doet men gewoon niets. Koppell (2005:3) noemt dit probleem spottend het *MAD*, het *multiple accountabilities disorder*.<sup>495</sup>

Het belangrijkste bezwaar tegen de huidige gang van zaken is dat de verantwoording, vooral de verticale, zich bevindt op het niveau van concrete diensten. Eigenlijk is de subsidiëring van de jeugdzorg een activiteitenfinanciering, met als gevolg dat er een uitgebreid controlesysteem is opgezet dat zich voornamelijk richt op volumes. Verslaglegging gaat over productie en kostprijs, en de gesprekken met financierende overheden en zorgkantoren zijn 'accountantachtige' gesprekken. Het maatschappelijke doel van de instelling en de middelen die zij inzet om die doelen te bereiken worden niet besproken. Het gaat de verantwoordingsfora klaarblijkelijk niet om de *outcomes*<sup>496</sup>, maar om de *throughput*, soms om de *output*.<sup>497</sup> Poesz en Caris (2010:61) geven aan dat de bekostigingssystematiek ervoor zorgt dat instellingen meer op productie dan op resultaat focussen. Het gaat om dbc's of p×q-financiering. 'Qua financiering', zo schrijven zij, 'lijkt de zorg op de staatsgeleide productie in de vroegere Oostbloklanden.' 'Planeconomieën mogen dan in 1989 een roemloze dood zijn gestorven, in de Nederlandse publieke sector zijn ze nog altijd springlevend', zo bevestigt Egelen (2012:100). Nu gaat het er niet om 'zo veel en zo sterk mogelijk publieke verantwoordingsarrangementen' (Bovens & 't Hart, 2005) te bouwen, maar om zinvolle verantwoording over zinvolle vragen. Dat vereist een hoger abstractieniveau van de verantwoordingsfora dan de activiteiten die nu steeds toegelicht moeten worden. Het toezicht en de verantwoording leveren op deze manier geen bijdrage aan het beter functioneren van de instelling afzonderlijk of de sector in zijn geheel.

Tot slot richt mijn kritiek zich op de vormkant. Voortkomend uit de traditie van weeshuizen en hun regentschappen hadden tot voor kort de meeste instellingen voor jeugdzorg het bestuur-directeurmodel. Veel maatschappelijke instellingen zijn onder invloed van het NPM- uitgangspunt om aansturing en toezicht van de organisatie uit elkaar te halen omgevormd naar een Raad van toezicht (Rvt)-model. Beleid wordt vaak gekopieerd (Van Montfort, 2008:72), ook in de jeugdzorg. Haast overal is het Rvt-model ingevoerd, klakkeloos overgenomen van het *two tier*-systeem uit het Nederlandse bedrijfsleven dat met dit model vrij eenzaam in de wereld staat waar het *one tier*-systeem regeert.<sup>498</sup> Pas nu, na de massale invoering van het Rvt-model, worden basale vragen bediscussieerd als: wie is de aandeelhouder?, waar staat de toezichthouder als de belangen van de organisatie op gespannen voet staan met die van de samenleving?, hoe verhouden de interne en de externe toezichthouder zich tot elkaar? Van Montfort (2008:73) pleit voor meer variatie in het denken over governance: 'het ontwikkelen van toezichtmodellen die passen bij de bestuurlijke context'.

Nederland heeft een Anglo-Amerikaans model gekopieerd, maar daarbij vergeten dat de cultuur in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten anders is. Dat levert problemen op. Of, zoals Lutgart Van den Berghe zegt: 'Je kunt stukjes uit twee

puzzels niet door elkaar gebruiken. De sociale context in beide landen is compleet anders' (Blokdijs-Hauwert, z.j.:33).

In feite ligt aan de governance in de jeugdzorg – via corporate governance uit het bedrijfsleven – het aandeelhoudersmodel ten grondslag (Schrijvers, 2004:15), maar er ontbreekt een positie van stakeholders om verantwoording te eisen (Moolen & Peters, 2007).

Daar tracht men nu wel wat aan te doen door middel van de maatschappelijke onderneming. De komst van de maatschappelijke onderneming zal de verantwoordingsstructuur van de jeugdzorg fundamenteel raken. Om die reden ga ik er hier kort op in.

### 5.2.5 De maatschappelijke onderneming

Er zal een alternatieve vorm bedacht moeten worden die aan de hiervoor genoemde bezwaren tegemoet kan komen. Zo'n alternatieve ondernemingsvorm zou het slagvaardig optreden dienen te vergroten. Er zou een organisatievorm moeten komen waarbij vreemd geld aangetrokken kan worden zonder dat investeerders als aandeelhouders de koers van de onderneming kunnen bepalen; immers, het maatschappelijk en niet het particulier belang moet voorop blijven staan. En bovenal: de nieuwe organisatievorm zou tegemoet moeten komen aan het gesignaleerde onvermogen tot adequate omgang met stakeholders en tot maatschappelijke verantwoording. De Raden van toezicht, medezeggenschapsraden, cliëntenraden en dergelijke komen hier wel (gedeeltelijk) aan tegemoet, maar missen een overkoepelende structuurvisie.

Jeugdzorginstellingen zijn, net als bijvoorbeeld scholen en woningcorporaties, herkenbare organisaties, maar ze zijn niet herkenbaar in de wijze waarop ze zijn georganiseerd. Het zijn complexe organisaties geworden, maar nog steeds georganiseerd in een eenvoudige verenigings- of stichtingsvorm. Die rechtsvorm doet onvoldoende recht aan de complexiteit van de organisatie. In de schemerzone tussen staat en markt, waar jeugdzorginstellingen op dit moment deel uitmaken van de overheid noch ondernemingen zijn in de letterlijke zin<sup>499</sup>, moet een oplossing gevonden worden voor dit probleem.

De oplossing werd de maatschappelijke onderneming.<sup>500</sup> Zij kenmerkt zich door een andere oriëntatie: zij heeft een doelstelling die gericht is op de belangen van de afnemers van de aangeboden diensten. De term 'maatschappelijk belang' wordt hier vaak gebruikt om het doel van de onderneming te onderscheiden van het particulier belang. Niet de belangen van de oprichters, de leden of de bestuurders staan bij de maatschappelijke onderneming centraal, maar het leveren van goederen of diensten die voor de samenleving van maatschappelijke betekenis zijn. Bij een maatschappelijke onderneming zullen de betrokkenen er zeker van zijn dat de

belangrijkste ondernemingsbeslissingen zijn onderworpen aan goedkeuring van een Raad van toezicht en dat er overleg over de koers van de onderneming wordt gevoerd met en verantwoording wordt afgelegd aan een vertegenwoordiging van belanghebbenden.

Bovendien wordt eventueel rendement (de winst) niet aan de kapitaalverschaffers uitgekeerd, maar komt geheel en al ten goede aan het maatschappelijke belang dat volgens de statutaire doelstelling wordt gediend.<sup>501</sup> Juist dankzij deze beleggers en investeerders krijgt de vereniging of stichting Maatschappelijke Onderneming meer geld ter beschikking en het rendement daarop wordt voor een deel afgestaan aan de investeerder, in ruil voor een bescheiden zeggenschap. Door dit te reguleren blijft het maatschappelijk doel centraal staan.<sup>502</sup>

Het is met de verantwoording vooral zo ingewikkeld geworden toen de non-profit de bestuursvorm van het bedrijfsleven overnam. De directie werd Raad van bestuur (Rvb), en het bestuur werd Raad van toezicht<sup>503</sup>, naar het voorbeeld van de Raad van Commissarissen. Maar er werd vergeten een equivalent te creëren voor de vergadering van aandeelhouders. Aan wie legt de non-profitorganisatie nu extern verantwoording af? Wie zijn de uiteindelijke eigenaren? Welk winstbegrip wordt er gehanteerd?

Het probleem van de Raad van toezicht die zich niet horizontaal verantwoordt, wordt breed onderkend. Daar waar in de vroegere stichtingsbesturen (lokale) vertegenwoordigers van diverse zuilen en achterbannen zich vertegenwoordigd wisten (Schrijvers, 2004:27), is bij het Raad van toezicht-model de bestuurdersrelatie met de samenleving grotendeels vervallen. Nu met de vorming van de maatschappelijke onderneming de overheid op grotere afstand komt te staan, wordt de vraag pregnanter: aan wie legt de Raad van toezicht maatschappelijke verantwoording af? Er zijn voorstellen om te komen tot een belanghebbendenvertegenwoordiging.<sup>504</sup>

Wanneer de maatschappelijke onderneming wordt geplaatst in de positioneringsdriehoek, is zij in het midden van deze driehoek gesitueerd (Mouwen, 2004:35). Dit alles heeft vérgaande consequenties voor de structuur en uitvoering van governance i.c. verantwoording. Instellingen voor jeugdzorg zullen zich minder exclusief gaan richten naar de subsidiërende overheden (die tot op heden de sector domineren) ten gunste van de burger, die door verschillende horizontale verantwoordingsstructuren sterker invloed krijgt op het beleid van de organisatie.

Er zijn wel bezwaren aan te voeren tegen het construct van de maatschappelijke onderneming. Het bestendigt min of meer de huidige ingewikkelde situatie. Dat verhindert dat er een fundamenteel debat wordt gevoerd over wat nu precies



staatstaken zijn en wat beter aan de markt kan worden overgelaten. Het al eerder aangehaalde hoofdcommentaar van *NRC Handelsblad* van 8 juli 2009 stelt: 'Wellicht zijn er activiteiten waarvan de burger liever heeft dat de overheid ze voor haar rekening neemt. En zijn er andere activiteiten waarvan het hoog tijd is dat die uit de schemerzone in het volle licht van de markt worden geduwd. Die discussie heeft het publiek, na de lukrake deregulerings- en privateringsgolf sinds de jaren negentig, inmiddels wel verdiend.'

Dat is een tyisch liberaal geluid: laten we kiezen of het nu staat of markt wordt. We hebben al eerder gezien dat dat een achterhaalde discussie is: het aantal actoren is zo groot dat de hybriditeit van aansturing, financiering en verantwoording niet (eenvoudig) op te lossen lijkt. De VVD ziet overigens weinig in de maatschappelijke onderneming. De liberalen neigen naar de Anglo-Amerikaanse opvatting dat een bedrijf óf overheid óf markt is. Zijn deze partijen toch op elkaar aangewezen, dan biedt een *public private partnership* (PPP) uitkomst, zo menen zij. Echter, in Nederland bereikt 80 procent van de PPP-initiatieven nooit de fase van een contract.<sup>505</sup>

Beleidsveranderingen slaan meestal door, zo stelt Evelien Tonkens (2007). Het recente onderzoek *Marktwerkingsbeleid* maakte duidelijk dat de publieke sector zonder de overheid niet werkt, maar ook dat de consument zonder de markt slechter af is.<sup>506</sup> Het ideologische automatisme dat de markt altijd leidt tot lagere prijzen en betere toegang voor de consument is gelogenstraft, zoals in hoofdstuk 2 is geconstateerd. Na de marktideologie van de afgelopen jaren komt er nu ruimte voor een tegenstroom. De maatschappelijke onderneming, waar markt, overheid en burger met elkaar in evenwicht worden gebracht, steunt deze ontwikkeling. Momenteel is er nog geen vastomlijnd gegeven wat de maatschappelijke onderneming met de winsten kan doen. De discussie daarover wordt nog gevoerd en in de ziekenhuissector, vaak een voorloper in de zorgsector, zijn verschillende experimenten hiervoor gestart. Als de maatschappelijke onderneming en de daarbij behorende aspecten uitgekristalliseerd zijn, is de rechtsvorm maatschappelijke onderneming ook rijp voor de jeugdzorg. Minder overheid, meer markt en meer burgers.

De ondoorzichtigheid van het jeugdstelsel is, vooral ten gevolge van decennia-lurend accumulatiebeleid, steeds sterker geworden. Een belangrijk kenmerk van deze sector is dat er door de politiek niet alleen beleid wordt gestapeld, maar dat de onderdelen die niet voldoen tevens intact blijven. Minister Brinkman (1992) zei ooit: 'Wie de slagvaardigheid van bestuur wil verbeteren, moet niet langer iets toevoegen, maar iets wegnemen.'

Een ander probleem bij jeugdzorg is dat zij in de dagelijkse hulpverlening een onderdeel vormt van een keten (bijvoorbeeld jeugdzorg – onderwijs – gezondheidszorg – justitie). Bij sectoroverschrijdende arrangementen passen macht en



tegenmacht niet; *checks and balances* voldoen niet in publiek-private mengvormen (Van Montfort, 2008:70). Om deze reden zien we dat bestuurders (die vanuit hun governanceoptiek vooral georiënteerd zijn op de wie-vraag) vaak meer moeite hebben met intersectorale samenwerking dan de uitvoerenden (die gericht zijn op de hoe-vraag). Nederland mag het goed doen internationaal met *good governance* in het bedrijfsleven (Peij, 2007:208), voor de non-profit is een dergelijke score van geen belang.

De twee belangrijkste bezwaren tegen de huidige governance in de jeugdzorg zijn dat zij is ingericht volgens de ‘wie-benadering’ (wie is verantwoordelijk/schuldig) en dat zij niet is georiënteerd op maatschappelijke resultaten.

## 5.3 Institutionele padafhankelijkheid

### 5.3.1 Inleiding

In de paragrafen 3.3 en 3.4 heb ik aandacht besteed aan het fenomeen van wat ik in navolging van Engbersen (2009:97) ‘institutionele padafhankelijkheid’ heb genoemd.

Padafhankelijke processen blijken niet alleen fouten te kunnen maken, maar ook fouten te bestendigen. Bij het voortduren van padafhankelijkheid slijten zij in in institutionele routines en uiteindelijk in institutionele structuren. Het poldereigen verdelen van hinder- en doorzettingsmacht over verschillende partijen zorgt ervoor dat er uiteindelijk niet veel kan en zal veranderen.

Er zijn, zeker vanaf de Tweede Wereldoorlog, vele pogingen ondernomen om het jeugdbestel te verbeteren. Dat heeft wel veel rapporten met vaak indrukwekkende voorstellen opgeleverd, maar die hebben niet geleid tot een jeugd(zorg)sector naar politieke en maatschappelijke tevredenheid. Om die reden blijven de verbeteringsvoorstellen over elkaar heen buitelen, met nu als jongste loot aan de stam de transitie van de jeugdzorg naar het gemeentelijk niveau.

Dergelijke voornemens zijn herkenbaar. Van Schuyt weten we dat een overheid bij maatschappelijk en politiek ongenoegen meestal besluit tot de grote sprong voorwaarts. Citaat: ‘Doordat integraal beleid in de praktijk zo moeilijk is, komt de voor de hand liggende gedachte naar voren om de problemen te laten oplossen dicht bij de plaats waar de problemen zich voordoen, dat wil zeggen door te decentraliseren. Als integraal beleid op centraal niveau niet lukt, dan moet het maar lukken op een lager niveau. Beleidsontwerp en beleidsuitvoering komen zo bovendien dicht bij elkaar, hetgeen theoretisch inderdaad een verbetering oplevert’ (Bekkers & Meijer, 2010).

We zien dat ingrijpende aanpassingsvoorstellen vaak niet of slecht onderbouwd worden en dat er geen rekening wordt gehouden met onverwachte uitkomsten:

het ontbreekt aan plan B. Dergelijke stelselwijzigingen worden voorgesteld door commissies waar vaak ‘de knappe koppen’ zitting in hebben. Toch heeft de inzet van tientallen commissies voor een betere jeugdzorg tot op heden niet geleid tot een effectievere jeugdzorg. Blijkbaar zit de sector muurvast. Mogelijk zit het al vast bij de commissies. Om die reden richten wij onze blik op enkele commissies in de recente jeugdzorggeschiedenis.

### 5.3.2 Commissies

#### *Inleiding*

Ik heb me in dit onderzoek regelmatig de vraag gesteld hoe het mogelijk is dat de sector van de jeugdzorg zo relatief onveranderlijk blijkt. Er zijn in de loop van de laatste decennia vele adviescommissies, werkgroepen, stuurgroepen, platforms, task forces en dergelijke geweest die zich allemaal hebben gebogen over vernieuwing van het jeugdzorgstelsel. We zouden hier Churchill kunnen citeren: ‘*We are overrun by special committees like the Australians by rabbits*’ (WRR, 2007a:82). Een kenmerkend en terugkerend verlangen was om de jeugdzorg onder eenduidige sturing en financiering te brengen. Tot op heden is dat, ondanks de beleidscreativiteit van vele adviescommissies, nog niet gelukt.

Van Schendelen (2005) geeft aan dat er al commissies waren in de late Middeleeuwen toen de gegoede burgerij middelen aan vorsten beschikbaar stelde in ruil voor een aandeel in de macht in de vorm van vertegenwoordiging in raden. Volgens Van Poelje (1967) bestaan commissies waarschijnlijk al net zo lang als de mensheid bestuurt. Dat het Nederlandse bestuur er vaak voor kiest om ter verkrijging van advies een commissie in te stellen is dus bepaald geen nieuw fenomeen. Dat ik hier toch aandacht besteed aan commissies is omdat de commissievorm in belangrijke mate bepalend is voor de uitkomst. Om die reden is een aantal vragen van belang: wie zitten er in een adviescommissie, wat is haar mandaat, hoe pakt de adviescommissie haar taken op en hoe is de *follow up* geregeld?

De rol van adviescommissies in de jeugdzorg zou een aparte studie vergen en dat past niet binnen het kader van dit onderzoek. Wel wil ik hier kort stilstaan bij de vormgeving van enkele exemplarische adviescommissies in de jeugdzorg om het beeld van de sector te vervolledigen.

Commissies kunnen een verschillende rol hebben. De rol van een adviescommissie wijkt duidelijk af van die van een onderzoekscommissie. ‘Adviescommissies verichten doorgaans ook onderzoek, maar met als primair oogmerk om daaraan een oordeel te verbinden op grond waarvan beleidsadviezen worden uitgebracht. De feiten zelf zijn ondersteunend aan het advies, terwijl die voor een onderzoekscom-

missie juist op de voorgrond staan. Waar onderzoekscommissies vaak terugblikken, kijken adviescommissies vaak vooral ook vooruit' (Schulz, 2010:61).

Soms wordt een adviescommissie ingesteld om tijd te winnen.<sup>507</sup> Immers, wat bij een commissie geplaatst is, verdwijnt van de politieke agenda; tegenstanders spreken in zo'n geval meestal van 'een probleem vooruitschuiven' of 'in de ijskast zetten'.<sup>508</sup> Commissies kunnen ook worden ingesteld om een beroep te kunnen doen op specifieke deskundigheid, om onafhankelijkheid te kunnen borgen en/of om draagvlak te creëren (Van Twist, 2002), of om een beleidsdoorbraak te forceren (Schulz, 2010:45). Commissies vormen in het Nederlandse besuur vaak een schaduwmacht.

Schulz (2010:41,48,50) maakt in zijn proefschrift een theoretisch onderscheid in commissies aan de hand van perspectieven. Hij onderscheidt hierbij de perspectieven van kennis en beleid, overleg en onderhandeling, en macht en tegenmacht. Hij merkt op dat bij commissies vaak alle drie perspectieven van toepassing zijn, in een wisselende waardering.

In de periode 1995-2005 hebben de Nederlandse ministeries meer dan 350 commissies ingesteld (Schreuder, 2009:2). Vaak wordt gezegd dat het instellen van commissies hoort bij het Nederland zo kenmerkende polderbestuur en dat het zou getuigen van gebrek aan daadkracht en het ontbreken van leiderschap. Volgens Schulz (2010:18) is een commissie niet uniek voor Nederland, maar wel exemplarisch voor een verschijnsel in het Nederlandse openbaar bestuur, namelijk 'besturen in commissies'. In Nederland is volgens Van Poelje (1967) sprake van een commissiewezen.<sup>509</sup>

Schulz *et al.* (2006:21) definiëren een commissie als 'een (meer of minder omvangrijke) groep mensen die overwegend van buiten het ambtelijk apparaat komt en die de opdracht krijgt om op een bepaald beleidsterrein een bijdrage te leveren aan de aanpak van kwesties, in de breedste zins des woords, in het openbaar bestuur.' Deze omslachtige omschrijving is niet altijd even gelukkig toepasbaar, zoals we later zullen zien in de voorbeelden van adviescommissies in de jeugdzorg. Ik kan beter uit de voeten met 'een groep van personen die gezamenlijk op ad hoc basis een bepaalde kwestie aanpakken' (Schulz, 2010:22).

Wat doet een commissie nu? Een commissie vergadert, bestudeert documenten<sup>510</sup>, voert overleg met stakeholders, raadpleegt deskundigen, legt bezoeken af, treedt op op bijeenkomsten en publiceert uiteindelijk het finale adviesrapport. Niet elke commissie voert alle activiteiten uit. Doorgaans wordt van een commissie verwacht dat zij ophoudt te bestaan zodra zij haar taken heeft vervuld.

Ik richt me nu op enkele voorbeelden van adviescommissies in de jeugdzorg. Omdat het ondoenlijk en ook weinig zinvol lijkt om de vele tientallen commissies in de jeugdzorg sinds de Tweede Wereldoorlog te bespreken, richt ik op de meest invloedrijke commissies vanaf de jaren vijftig.

Het gebrek aan eenduidige aansturing en financiering van de jeugdzorg<sup>511</sup> is de belangrijkste klacht ten aanzien van de jeugdzorg. Om die reden zie ik aan de hand van rapporten van de belangrijkste commissies van de afgelopen zestig jaren of er ten aanzien van deze twee onderwerpen vooruitgang is geboekt. Aan de hand van aansturing en financiering bekijk ik of institutionele padafhankelijkheid ook greep heeft op de jeugdzorg. In de hiervolgende sub-paragrafen bespreek ik de werkzaamheden van de belangrijkste achtereenvolgende commissies en hun rapporten.

#### *Werkgroep Gestichtsdifferentiatie (1951-1957)*

Enkele jaren na de Tweede Wereldoorlog komt in de jeugdsector de discussie op gang of de organisatie, financiering en inhoud van de hulpverlening aan jeugdigen aanpassing behoeft. In dat kader bezoekt in 1948 een groep directeurs een aantal collega-instellingen in Zwitserland. Geschokt keert zij terug. Zwitserland kent een doelgroepenbenadering in de zorg: kinderen met bepaalde problemen worden geholpen door gespecialiseerde voorzieningen. In ons land is het tot die tijd gebruikelijk dat in instellingen kinderen met verschillende problematiek door elkaar worden gehuisvest. Men wil het Zwitserse systeem van specialismen kopiëren.

Het duurt nog enkele jaren voordat uiteindelijk in 1951 een commissie aan de slag gaat<sup>512</sup> om 'een betere differentiatie der Nederlandse opvoedingsinrichtingen te bevorderen' (Werkgroep Gestichtsdifferentiatie, 1957:10). Deze werkgroep – naar haar voorzitter ook wel de werkgroep Koekebakker genoemd – doet vanaf 25 mei 1951 tot aan de publicatie van het eindrapport in 1957 onderzoek naar verzorging en opvoeding in kindertehuizen. Honderden interviews zijn er afgenomen, vele observaties zijn uitgevoerd en talloze documenten van 26 instellingen zijn onderzocht. Opvallend is dat er ook met kinderen wordt gesproken. Door de lange duur van het onderzoek zijn er onvermijdelijk wisselingen in de werkgroep.<sup>513</sup> Het is niet bekend hoeveel bijeenkomsten deze werkgroep in de loop van de zes jaar heeft gehad. Opvallend is dat de tien leden van de werkgroep vakgebieden binnen de jeugdzorg representeren. Er wordt met een aanzienlijke staf gewerkt, en na zes jaar leidt al het werk tot een buitengewoon kritisch rapport van 537 pagina's over de staat van de Nederlandse jeugdzorg.

Met enige schroom ('De aarzeling van de vriend, die feiten moet tonen, heeft ons lange tijd geremd. Bewondering voor het vele werk, dat door alle 'gestichtsmen-

sen' van hoog tot laag verzet wordt en de behoefte om toch onverbloemd de waarheid te zeggen, hielden elkaar in evenwicht.') rapporteert de werkgroep haar bevindingen. Koekebakker zegt dat 'het kleed van de boeteprofeet hun soms zwaar op de schouders heeft gelegen, maar zij hebben niet versagd.'

De conclusies van deze werkgroep zijn scherp: er is geen sprake van een behandeling of een pedagogisch systeem, medewerkers werken in het luchtledige, ouders spelen geen enkele rol van betekenis, en het personeel is onvoldoende geschoold (50 procent bestaat uit leken). De werkgroep hekelt het verzuilde heropvoedingsstelsel vanwege zijn onoverzichtelijkheid, ondoelmatigheid en horizontale wildgroei (in plaats van specialistische diepgroei). Doordat de sector geen specialisatie kent, zijn de instellingen vergaarbakken geworden waar te weinig differentiatie is<sup>514</sup>, en die landelijk ook nog eens onevenwichtig verdeeld zijn.

Daarnaast heeft het rapport kritiek op de verhouding overheid – particulier initiatief, op de slechte aansluiting van het werk van de verschillende instellingen, op het distributiesysteem, op de samenwerking tussen de instellingen met de algemene jeugdzorg, op de ministeries die hun beleid onvoldoende afstemmen en op de professionalisering. In *De Koepel* van januari 1961 bespreekt Mulock Houwer, prominent lid van de werkgroep en coryfee in de jeugdsector, het rapport.<sup>515</sup> Hij vindt de conclusies van dit onderzoek pijnlijk, maar niet krenkend. Het betreft immers 'een gemeenschappelijke erfenis die gelijkwideerd moet worden'. Er wordt gepleit voor meer fundamentele bezinning.

*Conclusie.* In dit eerste naoorlogse rapport komen de financiën nauwelijks aan bod: slechts 12 van 537 pagina's worden aan dit onderwerp besteed. Hoofdstuk XVI De Financiën maakt nog geen melding van problemen met verschillende financieringsstromen. Enerzijds is dat niet verwonderlijk omdat toen alle (kinderbeschermings)instellingen onder het ministerie van Justitie ressorteerden; anderzijds is het opmerkelijk dat het rapport geen opmerkingen maakt over de ingewikkelde structuur die juist in die jaren vijftig is ontstaan. Er is niet alleen sprake van een traag systeem van voor- en nadeclaraties (die nimmer overeenstemmen, waardoor instellingen steeds in financiële problemen verkeren), de instellingen krijgen dan ook te maken met meerdere ministeries: het ministerie van Maatschappelijk Werk voor de goedkeuring van de verpleegprijs vooraf, het ministerie van Justitie voor de financiële afhandeling achteraf, en het ministerie van Wederopbouw met betrekking tot de huisvesting. Van enige interdepartementale afstemming blijkt nog geen sprake (Clarijs, 2013c:104). Wel wordt door de werkgroep de coördinatieproblematiek tussen verschillende ministeries in algemene zin aangeroerd. Men is er zich van bewust dat het stelsel voortkomt uit het verleden: om die reden wordt gesproken van 'liquidatie van een erfenis'.

*Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht (1965-1971)*

In de jaren zestig zet de differentiatiediscussie zich voort. De minister voor Maatschappelijk Werk vraagt ondersteuning voor jeugdigen in problemen, de studierichting Orthopedagogiek groeit, er is sinds 1955 weer geld voor sociale kwesties. Op 25 maart 1965 wordt door de toenmalige minister van Justitie Samkalden deze commissie ingesteld met als opdracht te adviseren 'aangaande de vraag of, en zo ja welke, wijzigingen de wetgeving op het terrein van de kinderbescherming moet ondergaan'.<sup>516</sup> Het rapport *Jeugdbeschermingsrecht*, dat zes jaar later verschijnt<sup>517</sup>, is grotendeels juridisch van aard.

De meeste voorstellen van deze commissie, de commissie Wiarda, zijn nagenoeg volledig in wetgeving omgezet (Van der Linden *et al.*, 2005:266; Ten Siethof, 2006:9), al vergen sommige voorstellen wel een lange adem, zoals de acceptatie van de verlaging van de meerderjarigheidsgrens (pas in 1988 geoperationaliseerd) en het pleidooi om een apart ministerie voor Jeugd en Gezin in te stellen (wat pas 36 jaar later realiteit is geworden).<sup>518</sup>

Vaak in één adem genoemd met de commissie Wiarda is de Nota Wiersma (*Jeugdbescherming en Justitie. Schets voor organisatie en structuur*) die in datzelfde jaar 1971 verschijnt van de hand van de staatssecretaris Wiersma.<sup>519</sup> Deze nota gebruikt de term 'jeugdzorg', een bepaling die vijf jaar daarvoor een heel andere invulling had, daarna uit de jeugdsector verdwijnt en in 1994 weer tevoorschijn komt met een andere connotatie (zie *Task force doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening*, 1994).

De aanleiding tot het schrijven van deze nota is gelegen in het verouderde kinderrecht. Sinds de invoering van de Kinderwetten van 1901 en de aanvullingen en vernieuwingen in 1921, 1947 en 1956 is de samenleving ingrijpend veranderd. Staatssecretaris Wiersma signaleert zes hoofdproblemen: discontinuïteit in de hulpverlening, onvolkomen spreiding van instellingen over het land, zeer moeilijke kinderen krijgen niet altijd hulp, er is sprake van overcapaciteit waardoor er zuigkracht is ontstaan, bij uithuisplaatsingen raken jeugdigen ver verwijderd van het eigen milieu, en de weinig doelmatige organisatievorm van de kinderbescherming. Enkele punten uit het rapport zijn om voortaan van jeugd- in plaats van kinderbescherming te spreken, om gezinsvoogdij- en voogdijinstellingen samen te voegen, om de hulp zo lang mogelijk thuis te geven, om kinderbeschermingskantoren samen te voegen in regio's, de indeling in algemene en bijzondere jeugdzorg (waar de jeugdbescherming deel van uitmaakt), en de introductie van plaatsings-teams<sup>520</sup> en observatietehuizen. Hij spreekt van sanering vanwege de overcapaciteit van de tehuizen.

Het veld reageert enkele maanden later met de *Veldnota*<sup>521</sup>, geschreven door een werkgroep die zich 'De langste dag' (1971) noemt; ieder is immers nadrukkelijk daartoe door staatssecretaris Wiersma uitgenodigd. De werkgroep, die niet langer het woord jeugdbescherming wil gebruiken maar over jeugdwelzijnszorg spreekt, plaatst het rapport Wiarda en de nota Wiersma naast elkaar. Zij dicht de jeugdbescherming een marginale rol toe in de jeugdwelzijnszorg en wenst zich een Departement van Welzijnszaken. Maar belangrijker is dat de werkgroep het belang van een goede samenwerking ziet met aanpalende sectoren als onderwijs, GGz, maatschappelijk werk en opbouwwerk, daar waar 'de instituten van de justitiële structuur' (Raden voor Kinderbescherming en de Kinderrechter) daarbuiten dienen te blijven. De *Veldnota* presenteert door een nieuwe indeling aan de hand van vier echelons een blauwdruk voor de organisatie van het werk in het land.

*Conclusie.* Zowel het rapport van de commissie Wiarda als de nota Wiersma gaan niet in op eenduidigheid in financiering en aansturing. Waar Wiarda vooral juridische betogen houdt over zekere aanpassingen van kindernetten, geeft Wiersma slechts een grove schets voor een volgende ontwikkelingsstap van de jeugdbescherming zonder te spreken over afstemming met andere ministeries. Dit zijn kenmerkende rapporten voor en vanuit het centralistisch denkend ministerie van Justitie. De problemen worden vooral door andere veld(partij)en gesignaleerd. De *Veldnota* geeft als reactie op Wiarda en Wiersma concrete hervormingsvoorstellen. Over financiën wordt in de drie geschriften in het geheel niet gesproken.

Hoewel niet genoemd bij Van der Linde (2007) wil ik toch kort aandacht besteden aan de *Knelpuntennota* en de bijbehorende plannen voor de Wet Specifiek Welzijn. De dagen van het kabinet-Den Uyl vormen de hoogtijdagen van het welzijnsbeleid (De Wilde, 2013:30).<sup>522</sup> De 'verbetering van de welzijnssituatie in Nederland' wordt officieel speerpunt van het beleid. Het welzijnsbeleid wordt als instrument beschouwd om structurele belemmeringen voor welzijn weg te nemen. De toch al steeds meer aanwezige overheid in het welzijn groeit uit haar voegen: zo vertwintigvoudigt bijvoorbeeld de subsidie voor het opbouwwerk tussen 1966 en 1976 van 41 naar 948 miljoen gulden (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1996), en het sociaal-cultureel werk in de stad Eindhoven gaat tussen 1967 en 1987 meer dan dertig keer over de kop (Trommel & Van der Veen, 2004:233). Het welzijnsbeleid is door het kabinet-Den Uyl zo breed geformuleerd dat het haast alle ministeries raakt. De noodzaak van een doelbewust en samenhangend welzijnsbeleid wordt dan ook breed onderschreven.<sup>523</sup>

De *Knelpuntennota* (Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving, 1974), opgesteld door een van overheidswege ingestelde niet-ambtelijke beraadsgroep<sup>524</sup>, formuleert als belangrijkste knelpunten van de jeugd-



hulpverlening dat het ontbreekt aan geharmoniseerde financieringsvormen, aan een samenhangend wetgevingsbeleid, aan harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en aan algemene voorwaarden voor het democratisch functioneren van particuliere instellingen en inrichtingen.

Daarnaast constateert de nota dat het met de samenwerking tussen departementen slecht is gesteld. Wetten, rijksregelingen en systemen van planning sluiten niet op elkaar aan. Ook binnen de ministeries is er sprake van verkokering. De burger is uiteindelijk de dupe: hij verliest het overzicht. De oplossing is om zowel de organisatie als de financiering decentraal te realiseren: bij de provincies of gemeenten. Op de valreep installeert in 1977 het kabinet-Den Uyl nog een College van Advies onder de naam Harmonisatieraad Welzijnsbeleid onder voorzitterschap van Idenburg (Van Wieringen, 1989; Trommel & Van der Veen, 2004:230,231).

De verknoppingen en samenhang tussen de negen betrokken ministeries blijken sterker dan de mogelijkheden van een ander beleid. Uiteindelijk wordt de invoering van de *Kaderwet Specifiek Welzijn* door Lubbers I afgeblazen. Het kabinet introduceert het begrip 'zorgzame samenleving', en de bedenkingen tegen de mogelijkheden van de verzorgingsstaat nemen een cruciale wending, niet in de laatste plaats gevoed door de publicaties van Van Doorn en Schuyt (1978), Achterhuis (1980) en Idenburg (1983).

Ernsting en Smiers (1975:167) wijzen op de rode draad in het rapport 'dat de verschillende overheden een veel direktere invloed moeten krijgen op het welzijnswerk'. Dat wordt in de hand gewerkt door 'een overheid die in steeds meer gevallen overgaat tot volledige financiering van een voorziening of activiteit en daarmee ook een steeds grotere invloed krijgt op de planning en de programmering'. Zij stellen dat 'het partikulier initiatief stilletjes door de achterdeur wordt weggewerkt om plaats te maken voor een bijna ongeremde macht van de rijksoverheid' (pag. 172).

Interessant in het licht van de voorgestane transitie van de jeugdzorg is het standpunt van de opstellers van deze nota, ook wel de Beraadsgroep genoemd, ten aanzien van 'een verdergaande schaalvergroting door middel van bijvoorbeeld regionalisatie'. Zij schrijven op pag. 12 van de *Knelpuntennota*: 'Maar er dient zich onmiddellijk het gevaar aan dat dit soort bestuurlijke en organisatorische ingrepen ten koste gaan van het contact met de bevolking. Een groeiende vervreemding kan er het gevolg van zijn. De beraadsgroep is juist van mening dat dit directe contact op de kleinst mogelijke schaal van dorp, wijk en buurt dient te worden gelegd.' Ernsting en Smiers (1975:177) leggen dit standpunt uit: 'Vrij vertaald staat daar: die gewestvorming (= regionalisatie) zal een formidabele puinhoop (te weten: spanningen, contactverlies en groeiende vervreemding) geven, maar we wil-



len het toch. (...) We kunnen nu al de volgende knelpuntennota schrijven waarbij de alom verheerlijkte gewestvorming als knelpunt nummer één ver op kop ligt.'

*Conclusie.* De *Knelpuntennota* wijst op het volkomen gebrek aan afstemming binnen en tussen ministeries. Graag plaatst zij organisatie én financiering naar een lager overheidsniveau: provincie en/of gemeente komen voor het eerst in beeld. De brede benadering om het hele welzijnsveld inclusief de jeugdhulpverlening te hervormen is echter vastgelopen.

#### *Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1974-1976)*

Ondertussen loopt er nog een ander traject, parallel aan de Harmonisatiebeweging.<sup>525</sup> Als in de jaren zestig en zeventig de jeugdzorg een onbeheersbare groei doormaakt, wordt de roep om centrale sturing en financiering luider. Op 11 maart 1974 wordt – na een hoop politiek gebakkelei (Glastra van Loon, 1976; Van Merriënboer *et al.*, 2008:121) – door staatssecretaris van Justitie Glastra van Loon een commissie in het leven geroepen die zou 'adviseren over uitgangspunten en doelstellingen van de hulpverlening aan jeugdigen en over een daarop afgestemd samenhangend jeugdbeleid'<sup>526</sup> (Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid, 1976:7). Dat behelsde nadrukkelijk ook adviezen aan de overheid over wetgeving en subsidiëring (Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid, 1974:6). Deze werkgroep moet vooral gezien worden als een reactie op de nota Wiersma die pleitte voor het plaatsen van kinderbescherming in het grotere geheel van jeugdwelzijnswerk (pag. 5).

Opvallend bij deze 15 leden tellende adviescommissie – beter bekend als de werkgroep Mik – is dat de leden voorgedragen zijn door koepelorganisaties en dat zowel de overheid (met 5 vertegenwoordigers vanuit de rijksoverheid) als het particulier initiatief vertegenwoordigd zijn.<sup>527</sup> Doordat in de werkgroep zowel de overheid als het particulier initiatief zijn vertegenwoordigd, wordt daarmee een geheel nieuwe benadering van de aanpak van de problematiek rondom jeugdhulpverlening en jeugdbescherming geïntroduceerd.

Er zijn in totaal 32 keer plenaire bijeenkomsten geweest, waarbij elke bijeenkomst drie dagdelen besloeg: een avond, met daaropvolgend de ochtend en middag; dat was bedoeld voor het groepsgevoel (Clarijs, 2000:2-4).

De werkgroep toont zich voortvarend: al na driekwart jaar verschijnt de *Startnota Jeugdwelzijnsbeleid*, die in een oplage van 7000 exemplaren het land wordt ingestuurd. Er worden in 1975 openbare hoorzittingen in Eindhoven, Assen en Utrecht georganiseerd, er worden besprekingen belegd met deskundigen, er wordt een studiedag georganiseerd, er wordt tussentijds beleidsadvies gegeven aan het ministerie van Justitie (op 24 maart 1975) en aan het ministerie van Onderwijs (op 5 januari 1976), er komt een oproep om experimenten aan te melden<sup>528</sup> die onder de

supervisie van de werkgroep kunnen worden uitgevoerd, en er is tweemaal tussentijds (op 26 november 1974 en 11 september 1975) overleg met bewindslieden. Het eindrapport van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid – *Jeugdwelzijn, op weg naar een samenhangend beleid* – versijnt in 1976. Er is in die dagen bijzondere aandacht voor, niet in het minst omdat het proces van deze commissie de politieke kop gekost heeft van staatssecretaris Glastra van Loon.<sup>529</sup> Ook de vérgaande voorstellen van de werkgroep veroorzaken rumoer.

In de *Startnota* heeft de werkgroep al verwoord dat ‘veel onwelzijn wordt veroorzaakt door maatschappelijke structuren en door het vervreemdend karakter van de samenleving, gericht op welvaart, concurrentie en economische groei. Hulpverleners die trachten oplossingen te vinden staan machteloos als zij gekonfronteerd worden met die structurele tekortkomingen’ (Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid, 1976:8). Om die reden constateert de commissie dat veel oplossingen vaak buiten de hulpverlening zelf moeten worden gerealiseerd; zij ziet vooral belangrijke verbindingen met buurt- en clubhuiswerk en jeugd- en jongerenwerk.<sup>530</sup> Mik en de zijnen wensen ‘een radicale doorbraak van de historisch gegroeide maar inmiddels niet meer terzake zijnde scheidingsmuren tussen gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, kinderscherming en andere zorgsectoren’ (pag.13). Die doorbraak betreft de planning en financiering op alle drie overheidsniveaus. Jeugdwelzijnsbeleidwerk moet worden ontwikkeld waar het werk wordt gedaan, dus voorziet de werkgroep Mik een decentralisatie (zij omarmt dit idee van de *Knelpuntennota* nadrukkelijk, zie pag. 73). Er moet een niet-vrijblijvende horizontale en verticale samenhang komen. Die samenwerking- en overlegvormen kunnen eerst worden gepremieerd; levert dat niet voldoende op, dan zijn bindende aanwijzingen en voorschriften noodzakelijk. De werkgroep ziet bij een volgende kabinetsformatie graag dat er één departement wordt gevormd ‘waarin het hele gebied rondom de kernfunctie zorg onder één beleidsregie en één politieke verantwoordelijkheid wordt gebracht’<sup>531</sup>, waarbij zij opmerkt dat zij niet de illusie heeft dat door ‘deze hergroepering een einde zal worden gemaakt aan alle departementale competentie- en grensproblemen op het gebied van welzijnszorg’ (pag. 81). Die functionele samenhang moet zich trouwens ook uitstrekken tot de landelijke koepels. Tot zover de aanbevelingen waar het de aansturing betreft.

Inzake de financiering merken Mik c.s. op dat deze, tengevolge van de historische ontwikkeling binnen de beleidssfeer en beleidsdoeleinden van vier departementen, ‘een zeer onoverzichtelijke en verbrokkelde aangelegenheid’ is. De Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1976) constateert dat ‘de financieringsregelingen in opzet, mate van financiering (percentage van de vergoede kosten), wijze van financiering (retributies en kontributies van cliënten en

leden) en verdeling over rijk, provincie, gemeente, ziekenfonds en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten sterk uiteen lopen' voor de ambulante voorzieningen, en voor de intramurale voorzieningen is de situatie niet veel beter. Door het ontbreken van 'enige harmonisatie in de financiering' is er steeds sprake van 'subsidieakrobatiek'. Zij constateert perverse financiering waar het systeem per eenheid van verrichting vergoedt ('roept sterk het euvel op van een opgeschroefde kwantiteit van verrichtingen'). Zij beveelt aan, analoog aan de bestuurlijke decentralisatie, dat de 'gedecentraliseerde financiering van de jeugdwelzijnsvoorzieningen nader in studie wordt genomen'.

Er is trouwens geen eenstemmigheid in de commissie over het tempo van de veranderingen: een deel wenst op korte termijn aandacht voor harmonisatie en onderlinge afstemming van beleid en financiering, waarbij op langere termijn naar eenheid in financieringssystemen wordt toegewerkt, een ander deel van de werkgroep meent dat de knelpunten dermate urgent zijn dat op korte termijn ingrijpende maatregelen nodig zijn, waarbij de vorming van een departement rondom de kernfunctie zorg essentieel is. Het betreft dus geen verschil van inzicht over de koers, alleen de gezwindheid waarmee men de problemen wil aanpakken, varieert.

Tot slot vindt deze werkgroep dat planning en ordening van het jeugdwelzijnsbeleid zo veel mogelijk onderdeel moet zijn van hetzelfde proces bij algemene welzijnsvoorzieningen. Mik c.s. bepleiten een spoedige verlaging van de meerderjarigheidsgrens, veel meer aandacht voor preventie en vroegtijdige onderkenning, invoering van kwaliteitsbeleid, invoering van een gezamenlijke regioindeling van de onderscheidelijke sectoren<sup>532</sup> en de instelling van een cliëntenvertrouwenspersoon. De voorgestelde decentralisatie is echter wel het klapstuk.

*Conclusie.* Het verlangen bij de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid naar eenduidige financiering doet zich sterk gelden. De werkgroep Mik combineert dat met decentralisatie naar provinciaal c.q. gemeentelijk niveau. De sturing van het jeugdwelzijnsbeleid zal alleen effectief kunnen zijn indien dat vanuit één centraal punt geschiedt. Door het feit dat deze verlangens nog steeds opgeld doen (en door het Regeerakkoord van Rutte I zelfs zijn geactualiseerd) wordt de werkgroep Mik vaak gezien als 'het startpunt voor een organisatie van de jeugdzorg' (Van der Linden *et al.*, 2009:34). De aanzetten van Mik en de zijnen krijgen een uitwerking op ambtelijk niveau door de IWAPV en IWRV in de jaren daarna.

*Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor jeugdigen/IWRV (1978-1984) en Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor Hulpverlening aan Jeugdigen/IWAPV (1979-1984)*

In 1978 komt de regering met haar reactie op het rapport van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid. De aanbevelingen hadden operationeler moeten zijn, en om die reden zet de regering – mede op advies van Mik – in de loop van de volgende jaren een tweetal commissies aan het werk: de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor jeugdigen (IWRV) en de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor Hulpverlening aan Jeugdigen (IWAPV).

Deze twee werkgroepen kunnen vanuit de eerste definitie van Schulz *et al.* (2006:21), waar de groep personen immers voornamelijk van buiten het ambtelijk apparaat afkomstig moet zijn, niet, maar vanuit de tweede omschrijving (Schulz, 2010:22), waar hij alleen rept van ‘een groep van personen die gezamenlijk op *ad-hoc* basis een bepaalde kwestie aanpakken’, wel als een commissie opgevoerd worden. De IWAPV en IWRV zijn ambtelijke werkgroepen die de aanbevelingen van de werkgroep Mik vertalen naar beleid.

Als eerste wordt de IWRV ingesteld op 27 februari 1978. Er zijn 12 leden, keurig verdeeld over de meest relevante departementen: 4 van Volksgezondheid & Milieu, 4 van CRM, 3 van Justitie en 1 van Onderwijs & Wetenschappen.<sup>533</sup> De IWRV publiceert twee interimrapporten (februari 1979 en oktober 1980). Het eindrapport verschijnt in augustus 1984.

De IWAPV wordt ruim een jaar later dan de IWRV, op 28 mei 1979, ingesteld.<sup>534</sup> Op 10 april 1981 verschijnt het eerste rapport van de IWAPV met als doel ‘de discussie te entameren’ (pag. 37). In juli 1984 verschijnt het eindrapport *Tussen droom en daad*.

De rapporten van de IWAPV en IWRV vormen de opmaat voor de *Wet op de jeugdhulpverlening*. Ondertussen is minister Brinkman aangetreden, die de Tweede Kamer belooft een speciale wet voor de jeugdhulpverlening in te dienen. De Kamer wordt na jaren wachten ongeduldig en komt zelf met een initiatiefwet. Op de dag dat die initiatiefwet voor het eerst besproken zal worden, blijkt minister Brinkman zijn eigen wetsvoorstel ook in te dienen. Tijdens deze politieke schermutselingen worden de eindrapporten van de IWRV en de IWAPV gepubliceerd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er regelmatig wordt verwezen naar komende nieuwe wetgeving: de ambtelijke werkgroepen willen haar niet in de wielen rijden met concrete (contraire) voorstellen.

Wat betreft de sturing blijven beide werkgroepen vaag. De omzetting van de *Wet voorzieningen gezondheidszorg* (die de bestaande situatie continueert) in de *Wet gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening* lijkt voor jeugdwelzijn onvoldoende; de jeugdhulpverlening onder Welzijn blijkt zelfs geen wettelijk kader te hebben (IWAPV, 1984:95). De verbodsbreuk en verkokering zitten dus op het gebied van beleidsvoering, financiering en regelgeving. Nieuwe wetgeving voor jeugd-

hulpverlening moet niet alleen de jeugdhulpverlening regelen, maar breder ingebed zijn in gezondheidszorg en publieke dienstverlening. De kinderbescherming wordt nog even apart gehouden. De IWAPV en IWRV willen de planning van (semi)residentiële voorzieningen bij de provincie en van de primair ambulante voorzieningen bij de gemeente leggen. Daarbij is herspreiding van instellingen vereist. De IWAPV en IWRV zijn vooral bekend geworden met hun pleidooi voor het zo-zo-zo beleid.

*Conclusie.* Van de bepleite hoogvlakte- en piramidevoorzieningen komt niets terecht, maar wel worden de voorstellen van de werkgroepen ter hand genomen ten aanzien van normharmonisatie, herspreiding, decentralisatie en schaalvergroting. De weinig concrete voorstellen ten aanzien van sturing kunnen verklaard worden tegen de achtergrond van de komende nieuwe wetgeving. Ongetwijfeld spreekt daarin mee dat de beide werkgroepen niet onafhankelijk kunnen opereren: beide zijn ambtelijke groepen, voorgezeten door de hoofden van de directies bij Justitie respectievelijk Welzijn, die steeds in nauw contact met Kamerleden en minister hebben gestaan.

De financiering denken beide werkgroepen op te lossen door de komst van de *Wet gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening* (IWAPV, 1984:106).

In 1984 verschijnt de regeringsnota *Jeugdbeleid*. In deze nota schetsen de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de maatschappelijke situatie van jongeren op dat moment, met als toekomstperspectief een groei naar zelfstandigheid. In de nota worden onder meer werkprojecten voor jongeren met een lage opleiding en woon-werkprojecten voor jeugdige ex-verslaafden en randgroepjongeren in het vooruitzicht gesteld. De nota *Jeugdbeleid* wordt in 1988 gevolgd door het *Meerjarenprogramma jeugdbeleid*.

In de jaren tachtig speelt vooral de totstandkoming van de *Wet op de jeugdhulpverlening*; daarvoor verwijs ik naar paragraaf 4.3.1. De aanleiding is duidelijk: de onvolkomen situatie (beleid, planning, wetgeving en financiering) van de jeugdwelzijnszorg. Als de initiatiefwet *Wet op de jeugdhulpverlening* in 1985 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, luidt de Memorie van toelichting: 'De verschillende departementen reageerden op deze vraagstukken aanvankelijk onafhankelijk van elkaar en elk vanuit de eigen traditie. Het beleid raakte ten gevolge daarvan zeer verkokerd en droeg daarvan dan ook alle kenmerken. Elk ministerie financierde zijn "eigen" voorzieningen zonder dat de onderlinge samenhang daarbij een rol speelde. De verkokering werkte door in de uitvoering van de hulpverlening. De beslissing waar een kind geplaatst werd, hing vooral af van de hulpverlenende instantie waarbij de jeugdige toevallig het eerst terecht kwam.'<sup>535</sup>

Ondertussen is het veld bezig met processen van normharmonisatie, herspreiding, schaalvergroting en, vooruitlopend op de aanstaande wet, decentralisatie.<sup>536</sup> Het grootste deel van de oorspronkelijke voorzieningen bestaat overigens nog uit kindertehuizen waar residentiële behandeling jarenlang de meest voorkomende vorm van zorg is; in de jaren tachtig van de vorige eeuw functioneren zo nog vele honderden instellingen (Hermanns, 2010:63).

Echter, ook de *Wet op de jeugdhulpverlening* krijgt de zo gewenste samenhang in wet- en regelgeving en financiering niet voor elkaar: de GGz en het onderwijs blijven buiten de wet, de decentralisatie is slechts gedeeltelijk gelukt (zo blijven er bijvoorbeeld landelijke instellingen bestaan) en de rol van gemeenten blijft onduidelijk. De al sinds Wiarda en Mik bepleite ontkokering van de sectoren jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugd-GGz is niet terug te vinden. Het recht op hulp blijft uit.<sup>537</sup> De wet staat nog niet in het *Staatsblad* of er wordt al uitgesproken dat er een nieuwe, betere wet moet komen. Het wordt tijd voor een nieuw initiatief.

*Regie in de jeugdzorg* (1994) is een pragmatische uitwerking van het verlangen naar een jeugdsector zonder alle stelseldiscussies weer van stal te halen. De in de laatste vergadering van het kabinet-Lubbers III aangenomen nota heeft drie uitgangspunten: de drie belangrijke financieringsstromen van Welzijn, Volksgezondheid en Justitie blijven ongewijzigd; er komt een regionale samenwerking tussen de drie sectoren, waarvoor een regiovisie vereist is; er komt één uniforme toegang (Matthijs & Vincken 1997:225). Die ene uniforme toegang was een nadere uitwerking van het idee van het rapport *Plaats maken* van de commissie Ter Veld voor de oprichting van Bureaus jeugdzorg als de centrale toegang van alle jeugdsectoren (zie hierna Task Force). Een Bureau jeugdzorg zou volgens de commissie Ter Veld een voorziening zijn in de wijk voor ouders en jeugdigen, waar direct lichte hulp geboden zou worden en waar geïndiceerd zou worden voor zwaardere hulpvormen.<sup>538</sup>

*Task Force doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening (januari 1994 – april 1994)*

De verwarring is er door de inwerkingtreding van de *Wet op de jeugdhulpverlening* niet minder op geworden (Y. Clarijs, 1993). Met de komst in 1990 van een nieuwe directeur Jeugdbeleid (Thijs Malmberg) op het ministerie van WVC wordt de discussie begin jaren negentig geïntensiveerd. Deze jaren regent het rapporten van allerlei commissies, onderzoeksinstituten en adviesorganen, zoals het rapport over de kinderbescherming van de commissie Vliegenthart (Subcommissie Kinderbescherming, 1991), het SCP-rapport *Jongeren op de drempel van de jaren negentig* in 1992, het WRR-rapport *Jeugd in ontwikkeling* in 1992, het ITS-onderzoek over de leefsituatie van kinderen tot 12 jaar in Nederland (Peeters & Woldringh, 1993),

Directie Jeugdbeleid van het ministerie van WVC komt met nota's over jeugdparticipatie, opvoedingsondersteuning, thuisloze jongeren en als klap op de vuurpijl met de nota *Intersectoraal jeugdbeleid* (november 1993). Tevens verschijnt het advies over samenhangende zorg- en hulpverlening aan jeugdigen van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid in februari 1994 en het rapport over de aanpak van jeugdcriminaliteit van de commissie Montfrans (Commissie Jeugdcriminaliteit, maart 1994). Hoewel er al langer een Jeugdbeleidsgroep actief is die het jeugdbeleid insectoraal coördineert, wordt het hoog tijd dat er een concreet integratief voorstel komt.

De Task Force doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening, officieel ingesteld op 11 maart 1994 maar reeds eind 1993 begonnen met haar werkzaamheden, doet onderzoek naar en aanbevelingen over de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de financiering van de jeugdhulpverlening.<sup>539</sup> De vraag of nieuwe bezuinigingen mogelijk zijn, ligt daarachter (Task Force doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening, 1994:38).

Er zit tijdsdruk op deze Task Force: het rapport moet af vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 3 mei 1994. Op 7 december 1993 wordt voor het eerst met de voorzitter gesproken, eind december 1993 met de secretaris, en op 22 februari 1994 komt de Task Force voor het eerst voltallig bijeen. Gelukkig ligt er al een uitgebreid rapport van Research voor Beleid dat de basis kan vormen voor het werk van de Task Force (Coenen & Verhaak, 1994). Van januari 1994 tot en met april 1994 wordt frequent vergaderd. Driemaal is er overleg met de adviserende leden. Daarnaast zijn er andere overleggen, zoals met de Bijzondere Commissie voor het Jeugdwelzijnsbeleid van de Tweede Kamer. Op 28 april 1994 verschijnt het rapport *Plaats maken. Op weg naar een goede jeugdzorg*.

Het rapport is meteen duidelijk: al bij de eerste aanbeveling meldt het dat verdere bezuinigingen onverantwoord zijn; bestaande knelpunten oplossen zal zelfs extra financiële middelen vergen. De commissie Ter Veld introduceert een nieuw denkmodel, waarbij nieuwe Bureaus jeugdzorg een hoofdrol in de toegang (indicatiestelling en zorgtoewijzing) gaan spelen: zij worden het draaipunt van de nieuwe jeugdzorg. Het worden plaatsende instanties, mede gefinancierd door de AWBZ. Onder andere de jeugdafdelingen van de RIAGG's moeten hierin opgaan. De Task Force bepleit de vorming van multifunctionele organisaties (schaalvergroting), waaronder ook de pleegzorg komt te vallen.

Wat betreft een verbetering van de aansturing melden Ter Veld c.s. niet anders dan dat de *Wet op de jeugdhulpverlening* aangevuld en aangescherpt dient te worden 'in de lijn van dit rapport' (Task Force doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening, 1994:40) en door een duidelijkere verdeling te regelen van



de verantwoordelijkheden tussen de centrale en decentrale overheden. Over een specifieke financiering zegt het evenmin veel.

*Conclusie.* De Task Force presenteert een andere inhoudelijke organisatie van de jeugdwelzijnszorg zonder basale voorstellen voor een alternatieve sturing en financiering te doen. De versnippering van de financiering wordt niet doorbroken (Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, 1999:9). Na 1994 is het veld nog tien jaar druk met de implementatie van een aantal voorstellen van de Task Force, die uiteindelijk haar beslag krijgt in de *Wet op de jeugdzorg*, en daar hoort, naar de Nederlandse adat, een commissie bij.

*Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (1999)*

Het Regeerakkoord van het kabinet-Kok II (Regeerakkoord PvdA, VVD en D66, 1998:73) vermeldt: 'Er komt een nieuwe wet op de Jeugdzorg met een eenduidige aansturing en financiering (VWS-deel, Jeugd-GGZ-AWBZ-deel, Justitie-deel). Alle met het proces Regie in de Jeugdzorg geboekte vooruitgang (beleidsinformatie, zorgprogrammering, kwaliteitsbeleid, Bureaus Jeugdzorg/eenduidige toegang) wordt in deze wetgeving verankerd. Het Bureau Jeugdzorg, zijnde één loket voor de jeugdhulpverlening, wordt een onafhankelijke rechtspersoon, onder één gezag met één financiering. Functionarissen van Bureaus Jeugdzorg werken intensief samen met de scholen in hun regio: zo vormen zij de noodzakelijke verbinding tussen onderwijs, jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg. Op basis van de voorgestelde veranderingen in wet- en regelgeving en de inzet van extra middelen wordt met de provincies en de grote steden een resultaatsverplichting overeengekomen die zal leiden tot de gewenste verbeteringen in het beleid.'<sup>540</sup>

Hoewel het heel wat voeten in de aarde heeft voordat de betrokken departementen akkoord konden gaan met de invulling van de 'onafhankelijke, inhoudelijke en bestuurlijke deskundigen' wordt de adviescommissie uiteindelijk op 14 april 1999 ingesteld.<sup>541</sup> Officieel krijgt de commissie de tijd tot 1 september 1999; het rapport wordt op 16 december 1999 gepresenteerd.

Het rapport *Van antwoord naar vraag. Een nieuw zicht op jeugdzorg* spreekt over een zo terughoudend en eenvoudig mogelijke regelgeving. Voor een aantal zaken kan aansluiting gevonden worden bij regelgeving op andere terreinen. De commissie bepleit het leeftijdscriterium van 18 jaar in de jeugdzorg te laten vervallen en de jeugdzorg aan te laten sluiten bij het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Dat betekent onder andere het primaat van gezinsopvang (bij uithuisplaatsing pleegzorg of een gezinshuis, pas daarna opname in een leefgroep). Daarnaast zijn er nog meer voorstellen.



De commissie levert nieuwe ideeën waar het gaat om de financiering en aansturing. Zij maakt een nieuwe afbakening van de jeugdzorg, met onderdelen als (gezins)voogdij, reclassering, taken van de Raad voor de Kinderbescherming, de justitiële jeugdinrichtingen (niet de strafrechtkant) en delen van jeugdsecties van de RIAGG's. Kinder- en jeugdpsychiatrie en de jeugd-licht verstandelijk beperkten houdt zij buiten de jeugdzorg. De organisatorische ontschotting dient gevolgd te worden door een financiële ontschotting. De commissie maakt onderscheid in hulp op het lokale, regionale en landelijke niveau en wil af van de diagnostiek- en indicatiestellingfunctie bij Bureau jeugdzorg; zij pleit voor een *review*regeling.

Wat de aansturing betreft stelt de commissie een instelling per regio van zo'n 500.000 inwoners voor die zorg voor jeugdigen 'beheert'. De traditionele scheiding tussen Bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders in dat gebied komt hiermee te vervallen. Dit Bureau jeugdzorg nieuwe stijl voert een aantal functies zelf uit of laat ze uitvoeren.<sup>542</sup>

De Adviescommissie stelt voor om een aantal geldstromen<sup>543</sup>, los van bundelingen gevolge van de nieuwe definitie van jeugdzorg, te combineren en al deze middelen over te dragen aan Bureau jeugdzorg nieuwe stijl voor een integratieve aanpak. Het rapport bepleit om alle onder de jeugdzorg gesitueerde functies onder te brengen in één financieringssysteem. Het onderbrengen van de jeugdzorg onder de AWBZ heeft niet de hoogste prioriteit.<sup>544</sup> Bijna een kwart van het rapport wordt besteed aan het thema financiering.

De werkzaamheden en uiteindelijk het rapport van de commissie Günther roepen meer dan de gebruikelijk commotie op (Clarijs, 2011a:238-244). Als dan ook de draagvlakverwerving (door sommigen politieke massage genoemd, wat op zich geen uitzonderlijke manier is van werken met commissies, Schulz 2010:79) achterwege blijft, laat ook de politiek het rapport ostentatief links liggen. Vlaardingerbroek, lid van de commissie, schrijft: 'De aanbevelingen van de adviescommissie Günther worden nauwelijks gevolgd' (Koens & Vonken, 2006:872).

*Conclusie.* De commissie lijkt pragmatisch te werk te gaan. Door de jeugdzorg breder te definiëren komen functies en middelen samen. Daarnaast doet zij een appel om alle andere typen van financiering ook te bundelen en in te zetten voor de jeugdzorg via één instantie in de regio. Naast een aantal lokale functies kiest de commissie voor een regio van 500.000 inwoners waar de nieuwe jeugdzorg georganiseerd moet worden. Zij kiest ervoor om de bureaucratie van het Bureau jeugdzorg te laten vervallen (geen diagnostiek en indicatiestellingen meer), net zoals het onderscheid tussen zorgaanbieders (tweede lijn) en Bureau jeugdzorg. Er wordt op dat moment niets met de aanbevelingen gedaan.

Hierna gaan de wetgevingsjuristen aan de slag om een nieuwe wet voor de jeugdzorg in elkaar te steken. In 2004 wordt de *Wet op de jeugdzorg* door het parlement onder protest aanvaard; zij treedt per 1 januari 2005 in werking.<sup>545</sup> Met de inwerkingtreding van de *Wet op de jeugdzorg* in 2005 wordt een aantal belangrijke wijzigingen op het terrein van de jeugdzorg zowel gecodificeerd als gemodificeerd. In de *Wet op de jeugdzorg* wordt het recht op jeugdzorg vastgelegd en krijgt het Bureau jeugdzorg, dat inmiddels al sinds jaren overal werkzaam is in Nederland, een wettelijke basis. De cliënt staat centraal, zo luidt het motto. Het Bureau jeugdzorg kan de integrale toegang niet waarmaken, omdat de verschillende sectoren hun eigen toegangen houden (Van Montfoort, 2010:127). Tegenstanders spreken van een tweede *Wet op de jeugdhulpverlening*, en velen zien niet welke problemen er nu opgelost zijn (Van Unen, 2005:13,14).

Zoals het ging bij de *Wet op de jeugdhulpverlening*, zo gaat het ook met de *Wet op de jeugdzorg*: de inkt van de wet is nog niet droog of de eerste discussies steken de kop op om tot een betere wet te komen. De wens tot verbetering van de jeugdzorg bestaat nog steeds in brede kring. De gewenste vermindering van de bureaucratie is evenmin gelukt (Baecke *et al.*, 2009) en het gebruik en de kosten van de voorzieningen heeft men niet kunnen stoppen (Pommer *et al.*, 2011:15).

Uit de verschillende initiatieven die daarna een aanzet geven tot een volgende, betere wet kies ik drie commissies uit: Operatie JONG, de Commissie Zorg om Jeugd en de Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg.

#### *Operatie JONG (2004-2007)*

Op 19 april 2004 wordt Operatie JONG ingesteld. De Operatie heeft de volgende doelstellingen: verbeteringen tot stand te brengen in de ontwikkelingsketen voor de jeugd door uitvoering te geven aan de jeugdagenda, meer samenhang in het jeugdbeleid te brengen binnen het samenwerkingsverband en de instellingen in het veld van het jeugdbeleid, en voorstellen te doen aan het kabinet tot vereenvoudiging en verbetering van de aansturing van het jeugdbeleid. Er is een projectbureau dat wordt geleid door oud-staatssecretaris Van Eijck, die van het kabinet-Balkenende III de titel 'Commissaris jeugd- en jongerenbeleid' krijgt.

Operatie JONG is een samenwerkingsverband van bewindslieden en directeuren-generaal (zie noot 387).

Operatie JONG adviseert het kabinet over de aansturing van het jeugdbeleid, dat onder andere lijdt onder een verkokerd rijksbeleid, versnipperde subsidiestromen en conflicterende regelgeving (Operatie JONG, 2004:24). De aanbevelingen moeten leiden tot meer efficiency en effectiviteit in het jeugdbeleid. Operatie JONG (2006;2006a) publiceert haar adviezen in twee delen: *Koersen op het kind* deel 1 en deel 2.

In deel 1 wordt geconstateerd dat het jeugdbeleid te veel verkokerd is. Om de hulp aan kind en ouder te verbeteren en vroegtijdiger te interveniëren moet het kind centraal komen te staan.

Er zijn twintig aanbevelingen voor de toekomstige inrichting van het jeugdbeleid, op uitvoerend en bestuurlijk niveau. Een opvallende aanbeveling is om een aparte minister Jeugd te benoemen (Operatie JONG, 2006:11).

In deel 2 worden 25 aanbevelingen gedaan om de bundeling van taken op lokaal niveau te realiseren. Van Eijck c.s. kiezen voor een geleidelijke invoering van decentralisatie, waarmee wordt begonnen in de vier grote steden, vervolgens in de middelgrote steden en daarna in de overige gemeenten. In de aanbevelingen zit een bundeling van financieringsstromen naar drie domeinen.<sup>546</sup>

De essentie van de beide sturingsadviezen is: duidelijke verantwoordelijkheden, minder betrokken partijen, betere informatieuitwisseling, bundeling van financieringsstromen, terugdringen van onnodige bureaucratie en versterking van toezicht. Het kabinet heeft driekwart van de aanbevelingen overgenomen. Per 1 januari 2007 is Operatie JONG volgens plan beëindigd.

*Conclusie.* Met Operatie JONG zijn meerdere personen gedurende drie jaar bezig met de aansturing en financiën van het jeugd(zorg)beleid. Dat vertaalt zich, los van voorkeuren over haar voorstellen, in kwalitatief gedegen werk. De beweging om de jeugdzorg over te brengen naar de gemeenten is verrassend en wordt niet nader onderbouwd.

#### *Commissie Zorg om Jeugd (2009)*

De Commissie Zorg om Jeugd is door de VNG ingesteld om te adviseren over 'de gewenste inrichting van de jeugdzorg en de bestuurlijke toedeling van verantwoordelijkheden'. De aanleiding voor het instellen van deze adviescommissie is een traject van standpuntbepaling binnen de VNG met het oog op de evaluatie van de *Wet op de jeugdzorg* in het najaar van 2009, de programma's van politieke partijen voor de raadsverkiezingen van 2010 en de Tweede Kamerverkiezingen en kabinetsformatie van 2011. De hoofdvraag aan de commissie is: welke inrichting en bestuurlijke toedeling van verantwoordelijkheden maakt de kans op een effectieve en doelmatige jeugdzorg zo groot mogelijk? (Commissie Zorg om Jeugd, 2009:44). De commissie<sup>547</sup> is in de periode januari tot april 2009 zeven keer bijeen geweest. Naast deze bijeenkomsten zijn gesprekken gevoerd met externe deskundigen. Opvallend is dat behoudens de onafhankelijke voorzitter en één jeugdzorgdirecteur de andere leden allen wethouder (dus VNG-leden) zijn.

Het VNG-rapport past in de discussie na de *Wet op de jeugdzorg* (2004) waarin allerlei adviesorganen en gremia – zoals Operatie JONG (2006), WRR (2007), Jeugdzorgbrigade (2007), Ministerie van Jeugd en Gezin (2008), Raad voor Maat-

schappelijke Ontwikkeling (2009), Commissie Financiering Jeugdzorg (2009), Sociaal-Economische Raad (2009) en Sociaal en Cultureel Plambureau (2009) – hun standpunt opnieuw bepalen over de jeugdzorg nu de *Wet op de jeugdzorg* niet heeft gebracht wat de politiek en de samenleving wensen.

Het oude verlangen van de VNG tot doordecentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten is het belangrijkste advies van deze commissie. Zoals eerder beschreven heeft Balkenende VI de aanbeveling van Operatie JONG tot doordecentralisatie overgenomen. Het kabinet-Balkenende IV valt vroegtijdig en zo komt dit onderwerp, nu bekend onder het begrip ‘transitie van de jeugdzorg’, in het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (2010) terecht.<sup>548</sup>

Daarnaast wijst de commissie op het belang van meer ruimte voor hulpverleners en van het zonodig sneller inzetten van zowel deskundigheid als gespecialiseerde zorg in het hulpproces. De indicatietrajecten kunnen worden vervangen door een verwijzing vanuit de eerste lijn.

Wat betreft de aanstelling stelt de commissie, ondanks het door haar gehanteerde soberheidsprincipe<sup>549</sup>, een andere bestuurlijke taakverdeling voor: alle vormen van ondersteuning en hulp op vrijwillige basis worden onder verantwoordelijkheid van gemeenten gebracht.

Ten aanzien van de financiën meldt zij dat harmonisatie van de financiering van de drie soorten gespecialiseerde tweedelijns hulp wenselijk is. Op termijn wil de commissie dat gemeenten ook verantwoordelijk worden voor de inkoop van de gespecialiseerde zorg, waarmee de inhoudelijke en financiële relatie tussen preventie, ondersteuning, lichte hulp en specialistische hulp tot stand komt. Daarvoor is overigens wel noodzakelijk dat gemeenten voldoende schaalgrootte, een duidelijke visie en bestuurlijke samenwerking hebben.

*Conclusie.* Schulz (2010:109) plaatst commissies op een assenstelsel van enerzijds het bewerkstelligen van nieuwe praktijken versus omgaan met bestaande praktijken, en anderzijds de as van maatschappij en overheid, en komt daarmee tot een typeonderscheid van commissies als de task force, de onderzoekscommissie, de evaluatiecommissie en de politieke commissie. Een commissie is steeds een mengvorm en alle kennen een adviesfunctie. Commissies hebben in feite twee kenmerken: zij hebben iets in zich van alle kwadranten, en zij kennen alle het aspect van advies. De meeste commissies behoren tot het type task force of tot het politieke type. Wat in de jeugdzorg tot voor kort ongebruikelijk was, is de inzet van een politieke commissie. Er kan in de commissie immers gerepresenteerd worden op basis van deskundigheid of van belangen (een combinatie is natuurlijk ook mogelijk). Het was tot voor kort niet gebruikelijk in jeugdzorgland dat een commissie aan het werk gaat puur op belangen. Een politieke commissie tracht vooral de po-

litieke agenda te beïnvloeden. Daar jeugdzorg een steeds nadrukkelijker rol in de politiek krijgt toebedeeld, neemt het politieke aspect van commissies toe.

Deze VNG-commissie is een bij uitstek politieke commissie en het advies staat dan ook al op voorhand vast: de jeugdzorg dient doorgedecentraliseerd te worden naar de gemeenten. Het rapport *Van Klein naar Groot* was dan ook geen verrassing. De analyse van de problematiek in de jeugdzorg klinkt als vanouds<sup>550</sup> en de commissie ziet het Centrum voor jeugd en gezin niet als een oplossing.<sup>551</sup> Ingrijpen in de structuur is onvermijdelijk, zo stelt de commissie (pag. 35), dit stelsel behoeft dringend vereenvoudiging (pag. 37). De oplossing om de jeugdzorg naar de gemeenten te brengen wordt in het rapport nauwelijks tot niet onderbouwd; het lijkt op de beroemde sprong voorwaarts.

#### *Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg (2009-2010)*

De Tweede Kamer heeft in het rapport over de parlementaire zelfreflectie onder andere geconcludeerd dat zij zelf meer werk moet maken van het doen van onderzoek en het uitvoeren van toekomstverkenningen. De toekomstverkenning naar jeugdzorg wordt het eerste concrete resultaat van deze nieuwe werkwijze.<sup>552</sup>

In november 2009 wordt de werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg ingesteld. Het doel van de verkenning is 'inzicht te krijgen in de aanbevelingen en conclusies uit eerder uitgevoerde of nog uit te voeren onderzoeken op het terrein van de jeugdzorg'. De werkgroep bestaat uit acht leden uit evenzovele politiek partijen.<sup>553</sup>

Op 18 mei 2010 is de werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg met haar eindrapport *Jeugdzorg dichterbij* gekomen. Wat betreft de financiën constateert de commissie dat de huidige geldstromen in het jeugddomein zeer complex en te gescheiden zijn, hetgeen een belemmering vormt voor effectieve samenwerking en leidt tot meer administratie dan strikt noodzakelijk is. Zij stelt dan ook voor om te komen tot 'één financieringsstroom voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige<sup>554</sup> provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG en jeugd GGZ' (pag. 18). Wat betreft de aansturing wenst zij dat de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd-LVG en de jeugd-GGZ overgaan naar de gemeenten (pag. 19).

*Conclusie.* Net als bij de Commissie Zorg om Jeugd kunnen we ook hier spreken van een politieke commissie. Dat blijkt mede uit de zin in het Voorwoord van het rapport: 'Het zal een minister, wie het ook moge zijn<sup>555</sup>, niet meevallen om beleid en wetgeving te ontwikkelen die afwijken van dit rapport' (pag. 4). Het advies om het beleid en de financiën voor jeugdzorg grotendeels over te dragen aan gemeenten past in de sinds Operatie JONG ingezette lijn.

### 5.3.3 Conclusies

Ik heb stilgestaan bij het 'besturen in commissies' in de jeugdzorg. De commissievorm is een historisch-dwingende vorm waar de jeugdzorg blijkbaar moeilijk aan kan ontsnappen. Besturen in commissies behoort tot de standaard bestuurlijke reflexen wanneer de jeugdsector zich voor een bestuurlijke discussie geplaatst ziet en het commissiewezen lijkt daarmee een onderdeel van de institutionele padafhankelijke processen.

In tabel 8 plaats ik de besproken commissies in een overzicht. Het gaat mij in dit overzicht niet om de details, maar enkele grote lijnen zijn interessant.

Opvallend is dat bij vroegere commissies de secretarisfunctie vervuld werd door medewerkers van het ministerie van Justitie. Schulz (2010:291) zou dit rangschikken op de interacterende variabelen, de invloed van buitenaf. Hoewel alle commissies een politieke werking hebben ('wanneer een commissie wordt ingezet, is dit een directe ingreep in de machtsverhoudingen', zo zegt Schulz, 2010:284), hebben sommige commissies wel een overduidelijke politieke inzet (zoals de Commissie Zorg om Jeugd). Zeker hier lijkt het woord 'schaduwmacht' op zijn plaats. Het is vervolgens opmerkelijk dat, hoewel dit voor ieder zichtbaar is, dit geen afbreuk lijkt te doen aan het effect van het commissiewerk.

Een andere bijzonderheid is dat de commissies bevolkt worden door *les arrivés* en *les vieux éléphants* van de sector.<sup>556</sup> Het kan niet alleen hinderlijk maar ook improductief zijn als personen uit de vroegere/huidige situatie gaan vertellen hoe het beter moet. Het is moeilijk een kritische blik te verwachten van personen die al (soms tientallen) jaren verantwoordelijk zijn voor (een deel van) het huidige stelsel. In dat opzicht is het vreemd dat voor de jeugdzorgcommissies nooit buitenlandse jeugdspecialisten, experts uit andere werkvelden of creatieve dwars- of omdenkers worden gevraagd.

Het aantal commissieleden is in de afgelopen zes decennia haast gehalveerd: de vier laatste commissies tellen gemiddeld 7,5 leden ten opzichte van de gemiddelde bezetting van de eerste vier commissies met gemiddeld 14 leden.

De duur van het commissiewerk is in de loop der jaren aanzienlijk bekort: de eerste vijf commissies doen gemiddeld 5,2 jaar over hun werkzaamheden tegen 4,6 maanden de laatste vijf. Ook de dikke rapporten van vroeger met hun honderden pagina's zijn verleden tijd. Zat er vroeger wel eens een politicus in een commissie, de laatste twee commissies zijn voorbeelden waar politici domineren.

Tabel 8. Belangrijke commissies voor de jeugdzorg gedurende de afgelopen zestig jaar

Commissie	Jaar	Duur	Aantal leden	Achtergrond-leden	Aantal bijeenkomsten	Rapporten
<i>Werkgroep Gestichts-differentiatie</i> (Koekebakker)	1951-1957	zes jaar	10	representeren vakgebieden	?	537
<i>Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht</i> (Wiarda)	1965-1971	zes jaar	17	mix van bestuur, Tweede Kamer-leden, particulier initiatief, wetenschap	136	285
<i>Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid</i> (Mik)	1974-1976	drie jaar	15	overheid en particulier initiatief	32	48 123
<i>Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor Hulpverlening aan Jeugdigen</i> (Linde)	1979-1984	vijf jaar	14	verschillende ministeries	?	37 119
<i>Interdepartementale Werkgroep Residentiele Voorzieningen voor jeugdigen</i> (Visser)	1978-1984	zes jaar	12	verschillende ministeries	?	49 131 116
<i>Task force doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening</i> (Ter Veld)	1994	vier maanden	5	varia	?	57
<i>Adviescommissie Wet op de jeugdzorg</i> (Günther)	1999	half jaar	7	overheid, wetenschap en experts	?	36
<i>Operatie JONG</i> (Van Eijck)	2004-2007	drie jaar	n.v.t.	n.v.t.	full time	106 42
<i>Commissie Zorg om Jeugd</i> (Paas)	2009	vier maanden	10	8 wethouders 1 voorzitter 1 vertegenwoordiger p.i.	7 + gesprekken met externen	57
<i>Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg</i> (Heijnen)	2009-2010	half jaar	8	Tweede Kamer-leden	? + 8 gesprekken met externen	20



Een belangrijke vraag is of en zo ja op welke wijze een commissie effect heeft (gehad). Een directe maat is het aantal aanbevelingen dat is opgevolgd, maar dat lijkt onvoldoende. Beleidsaanbevelingen werken vaak (pas) op langere termijn door. Zo melden De Jonge en Van der Linden (2007:64) dat het vele jaren geduurd heeft voordat bijvoorbeeld de aanbeveling van de Commissie Wiarda (Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 1971) om de meerderjarigheidsgrens te verlagen naar 18 jaar uiteindelijk in 1988 is geëffectueerd. Er kan, naast dergelijke instrumentele doorwerking, ook sprake zijn van conceptuele doorwerking: als het denken (op termijn) wordt beïnvloed.<sup>557</sup> Dergelijke zaken lijken overigens moeilijk te meten.

Schulz (2010:112,113) meldt dat in tweederde van de gevallen commissies effect hebben op de gedachtevorming op bestuurlijk en ambtelijk niveau, en ruim de helft beïnvloedt ook de gedachtevorming in de politiek. Van een kwart van de commissies is de invloed ook in de politieke besluitvorming terug te zien.

Zonder cijfermatige onderbouwing is wel iets te zeggen over in hoeverre de politiek (op termijn) is beïnvloed door de voorstellen van deze commissies.

Het vuistdikke rapport van de *Werkgroep Gestichtsdifferentiatie* was meer een *state of the art* dan dat de overheid hiermee aan de slag is gegaan; het heeft vooral een sectorinterne betekenis gehad. Het gegeven dat in die dagen de kinderbescherming gedomineerd werd door het ministerie van Justitie heeft blijkbaar de behoefte geminimaliseerd om de reeds aanwezige problemen inzake beleid en financiën met andere departementen (Clarijs, 2013c) te beschrijven. De auteurs zijn er zich van bewust dat veel problemen in en met het stelsel voortkomen uit een lang verleden.

Diezelfde kinderbeschermingsgerichte kijk toont de *Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht*, wier bovenal juridische voorstellen veelal in het traject van wetgeving zijn terechtgekomen (Van der Linden *et al.*, 2005:266; Ten Siethof, 2006:9), al vergen sommige voorstellen wel een lange adem, zoals de acceptatie van de verlaging van de meerderjarigheidsgrens (pas in 1988 geoperationaliseerd) en het pleidooi om een apart ministerie voor Jeugd en Gezin in te stellen, wat pas 36 jaar later realiteit is geworden.

Staatssecretaris *Wiersma* reageert wel met enkele, weliswaar bescheiden, reorganisatievoorstellen, die later alle zijn uitgevoerd. Ook hier wordt niet gerept over samenhang met ander beleid of andere financiering. De centralistische opvatting lijkt tot blikvernuwning te leiden.

De belangrijkste boodschap van de *Knelpuntennota* is een integrale aanpak en vervolgens de voorgestelde decentralisatie. Het gegeven dat negen ministeries met



deze beweging mee zouden moeten gaan werd het Waterloo voor de Beraadsgroep en de Wet Specifiek Welzijn.

De voorstellen van de *Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid* worden in de jeugdzorg nog steeds met enige weemoed herdacht. Het pleidooi voor 'een radicale doorbraak van de historisch gegroeide maar inmiddels niet meer terzake zijnde scheidingsmuren tussen gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, kinderscherming en andere zorgsectoren' leidt tot een doorbraak betreffende de planning en financiering op alle drie overheidsniveaus. Een decentralisatie is onvermijdelijk, en daarmee omarmt deze werkgroep dit idee van de *Knelpuntennota*. Zij ziet graag een nieuw departement waaronder alle relevante zorgfuncties komen te vallen; dit lijkt een volgende vingerwijzing naar een apart ministerie voor Jeugd en Gezin.

Een aantal uitwerkingen in de *IWRV* en de *IWAPV*, met nimmer gerealiseerde voorstellen zoals de hoogvlakte- en piramidevoorzieningen, wordt gerealiseerd door de initiatiefwet *Wet op de jeugdhulpverlening*, waarmee slechts een deel van de activiteiten van andere ministeries onder Welzijn bij de jeugdhulpverlening wordt gevoegd.<sup>558</sup> De in 1986 aangenomen *Wet op de jeugdhulpverlening* regelt decentralisatie naar het provinciaal niveau.

De *Task Force* probeert dat enkele jaren later te repareren door een gezamenlijke toegang te creëren: het Bureau jeugdzorg. Dit lost de problemen niet op omdat andere sectoren hun eigen ingang tot de jeugdzorg houden c.q. organiseren. De door de politiek afgedwongen scheiding van indicatiestelling en zorgtoewijzing versus behandeling creëert een knip tussen instellingen. De Bureaus jeugdzorg zorgen voor een enorme toename van de bureaucratie in de sector. Er moet iets nieuws komen.

De *Adviescommissie Wet op de jeugdzorg* gaat voorstellen voor een nieuwe wet leveren. Alle voorstellen, zoals de bundeling van behandeling en diagnostiek, indicatie en zorgtoewijzing in één nieuwe organisatie per regio van 500.000 inwoners, worden terzijde geschoven. Ook hier wordt de wens geuit om de financiën te bundelen.

*Operatie JONG* voorziet in een stapsgewijze overgang van de jeugdzorg naar gemeenten: eerst de vier grote steden (waarvan er al drie vanuit de stadsregio ervaring hebben met jeugdzorg), dan de G35 en daarna de rest. De oproep om te komen tot een aparte minsiter voor Jeugd en Gezin vindt verrassend snel gehoor.

De *Commissie Zorg om Jeugd* vertolkt het VNG-geluid: doordecentraliseren naar gemeenteniveau. De analyse van de problemen is gelijkkluidend aan die van haar voorgangers, de oplossing echter komt uit de hoge (VNG)hoed. De Commissie Zorg om Jeugd is een politieke commissie *pur sang*, die desalniettemin door het repeterende geluid in de sector massa maakt en zo betekenis krijgt.

Tot slot de *Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg*. Zij bepleit één financiering en transitie van de jeugdzorg grotendeels naar de gemeenten. Zonder vooruit te lopen op een werkelijke uitvoering van dit verlangen, komen deze voorstellen terecht in het Regeerakkoord van Rutte I – waar dit onderzoek stopt.

Ik heb gepoogd met het voorbeeld van commissies aan te geven dat institutionele padafhankelijkheid de jeugdzorg met haar groot verleden niet alleen raakt, maar gezien de weerbarstigheid waarmee de sector nieuwe beleidsvoorstellen weerstaat zelfs in haar greep lijkt te hebben. De vraag om een bestuurbare sector klinkt, ondanks de inzet van zovele commissies, tot op de dag van vandaag onverminderd. Het lijkt erop dat het in het bestaande systeem van jeugdzorg moeilijk is om basale zaken te veranderen. We hebben eerder gezien dat padafhankelijke processen niet alleen fouten kunnen maken, maar ook fouten kunnen bestendigen. Bij het voortduren van padafhankelijkheid slijten zij in in institutionele routines ('we benoemen eerst een commissie') en uiteindelijk in institutionele structuren. Het pol-dereigen verdelen van hinder- en doorzettingsmacht over verschillende partijen zorgt ervoor dat er uiteindelijk niet veel kan en zal veranderen.

Natuurlijk is er in de loop der jaren wel het een en ander veranderd; met name de decentralisatie van centrale naar provinciale overheid en nu de geplande van provinciale naar gemeentelijke overheid vallen op. Ik vraag me overigens af wat er verandert met een decentralisatie als het rijk het aanbod definieert, de structuur decreteert, de regie vaststelt en de regels bepaalt. Om met Van Montfoort (2008:13) te spreken: wat verandert is de overheid: van rijk naar provincie of van provincie naar gemeente. Maar, zo stelt hij zich de vraag, waarom zou dat beter zijn? Het is helemaal niet interessant welke overheidslaag verantwoordelijk is; het gaat om de kwaliteit waarmee de verantwoordelijke overheid stuurt.

Van Montfoort wijst erop dat door staatsregie te willen voeren over alle vragen en problemen met opvoeden en opgroeien van alle kinderen in ons land, overleg en bureaucratie verder toenemen en ketens opnieuw langer worden. Hij verwijst daarbij naar het onderwijs, waar nog niet zo lang geleden de keten was: school – zorgaanbieder. Daarna werd het: school – Bureau jeugdzorg – zorgaanbieder. Volgens werd het: school – Zorgadviesteam – Bureau jeugdzorg – zorgaanbieder,

waarna de keten werd: school – Zorgadviesteam – Centrum voor jeugd en gezin – Bureau jeugdzorg – zorgaanbieder. Als een kind (vermoedelijk) ernstig wordt bedreigd, is het nog ingewikkelder: school – Zorgadviesteam – voordeur Bureau jeugdzorg – Advies- en Meldpunt Kindermishandeling – Raad voor de kinderscherming – rechter – gezinsvoogd – indicatieorgaan – zorgaanbieder. Aangezien er voor elke schakel wachtlijsten zijn, kan het meer dan twee jaar duren voordat dat kind hulp en bescherming krijgt (Van Montfoort, 2008:14).

Dat het werk van de commissies de kern van de problemen nimmer effectief opgelost heeft, zegt iets over het institutionele padafhankelijke karakter van de jeugdzorg. De jeugdzorg lijkt gevangen te zitten in haar eigen web, al vele jaren. Deze conclusie is van belang voor beleidsalternatieven voor de jeugdzorg én hun maatschappelijke positionering in mijn slothoofdstuk.

Tot slot wil ik de kans niet voorbij laten gaan om nog twee opmerkingen te maken. De eerste betreft de controverses in het beleid door de jaren heen. Een kostbaar fenomeen in het jeugdzorgbeleid betreft de indicatiestelling. De overheid dwong vanuit wantrouwen af dat de indicatiestelling losgekoppeld moest worden van de behandelingssteuizen: het Bureau jeugdzorg werd opgericht. Er is enorm geïnvesteerd in een kwalitatief zo sterk mogelijke indicatiestelling. Inmiddels zijn we honderden miljoenen euro's verder en het marcheert. De Adviescommissie van 1999 stelt, nog voordat de Bureaus jeugdzorg wettelijk verankerd zouden worden, voor om de indicatiestellingen die veel bureaucratie veroorzaken, veel geld kosten en weinig zinvol zouden zijn, te laten vervallen en achteraf steekproefgewijs te bezien of plaatsing en type behandeling juist zijn. In 2010, nog geen vijf jaar nadat de Bureaus jeugdzorg hun wettelijke verankering kregen, stelt de politiek zonder blikken of blozen dat de hele indicatiestelling weg kan: 'De werkgroep heeft grote twijfels bij nut en noodzaak van indicatiestellingen' (Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg, 2010:14).

Pendulebeleid lijkt niet te koppelen aan voortschrijdend inzicht. Engbersen (2009:24) zou hier opmerken dat bij nieuw jeugdbeleid geen bijsluiter wordt geleverd over de onbedoelde bijeffecten. Nu mag de overheid *immense evils* veroorzaken zonder daarvoor ooit in een beklaagdenbank te geraken, zo stelt hij.<sup>559</sup> Sterker nog: hij vindt dat veel beleid symbolisch beleid is, dat niet is bedoeld om de problemen op te lossen<sup>560</sup>, maar om de burgers gerust te stellen. Hij waarschuwt de burger voor het 'Colijn-effect': geruststelling kan tot teleurstelling en frustraties leiden.

De tweede kwestie betreft de effectiviteit van de politieke commissie. Wat de Werkgroep Mik en later fractievoorzitter van het CDA Aantjes in de jaren zeventig niet lukten (om alle jeugdzorg onder één beleidsnoemer te brengen met eendui-

dige financiering), is een werkgroep waarmee acht politieke partijen uit de Tweede Kamer zich verbonden wisten, in enkele weken wel gelukt. Als een brede Tweede Kamercommissie zich met een nota vastlegt op nieuw beleid, is het erg onwaarschijnlijk dat dit beleid niet zal landen. Dat schrijft de voorzitter Heijen van de werkgroep ook haast dreigend in zijn Voorwoord.<sup>561</sup> Het wordt interessant om te bezien of de komende jaren de uitvoeringsideeën van een dergelijke politieke commissie – ondanks de wetmatigheid die Wiarda (1971:210) aanvoert dat er geen wijziging mag komen in wetgeving jonger dan vijftien jaar – zich onttrekken aan de krachten van institutionele padafhankelijkheid.

Uit analyse van zestig jaar adviezen van verschillende commissies lijkt dat het jeugd(zorg)beleid stevig is verankerd. Een belangrijke vraag is in hoeverre dat bezwaarlijk is. Om die reden staan we in de volgende paragraaf kort stil bij de effectiviteit van de Nederlandse jeugdzorg.

## 5.4 Effectiviteit van de jeugdzorg

### 5.4.1 Inleiding

Het effectiviteitsonderzoek in de jeugdsector heeft nog geen lange geschiedenis. De eerste aanzetten zijn voorzichtig gegeven in de jaren vijftig van de vorige eeuw door de onderzoeken van Clemens-Schröner (1952), de Werkgroep Gestichtsdifferentiatie (1957) en Knuttel en Alten (1957).

Eijer voert in 1975 het eerste wetenschappelijk verantwoorde effectonderzoek in Nederland uit. 'Daar ging het al meteen mis', zo schrijft Van der Ploeg (2003:169). Eijer onderzocht negentig delinquente jongens van twaalf jaar en ouder, die opgenomen waren in Instituut Zandwijk in Amersfoort, en als controlegroep een groep jongeren die wegens plaatsgebrek niet werden opgenomen. De jongeren die een residentiële behandeling hadden ondergaan, lieten in de eerste drie jaar na het verlaten van de instelling een duidelijke stijging zien van het aantal delicten, misdrijven en overtredingen. Ook in vergelijking met de controlegroep was de stijging groter. Er was wel vooruitgang in relaties met anderen, school/werk en besteding van vrije tijd. Het resultaat van de uitgevoerde jeugdzorg was dat 'men van dieven gelukkige dieven heeft gemaakt'.

Daarna komen er langzameraan meer onderzoeken, zowel over (semi)residentiële hulp (Frans, 1977; Van der Meulen, 1981; Jansen & Oud, 1993; Van der Ploeg & Scholte, 1996; Kloosterman & Veerman, 1999) als ambulante hulp (Veerman *et al.*, 1996; Janssens & Kemper, 1996). Ooyen-Houben (1991) onderzocht de ontwik-

keling van 140 uithuisgeplaatste kinderen; dit betrof zowel residentiële zorg als pleegzorg. Na deze kinderen twee jaar gevolgd te hebben, constateert zij dat na twee jaar het gedrag en het functioneren van de kinderen in beide settings nauwelijks zijn veranderd. Ook kon niet worden gesteld dat de kinderen in een tehuis zich gunstiger ontwikkelden dan die in een pleeggezin.

In de jaren tachtig wordt de samenhang in de zorg voor jeugdigen op verzoek van de regering expliciet onderzocht. Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceert in 1987 een studie naar de inhoudelijke samenhang in de zorg van jeugdigen die de ontwikkeling van een consistent beleidskader voor deze zorgsector mogelijk moet maken (Timmermans, 1987). De regering vraagt tevens 'om systematisch na te gaan welke samenhangen er met het oog op een samenhangend beleid zouden moeten bestaan' (pag. 7).

De algemene probleemstelling, en hier komt het raakvlak met het bovenstaande, van het SCP-onderzoek is de vraag naar doeltreffendheid (met name het effect) en doelmatigheid (aan de hand van de begrippen overlap, substitutie en afstemming) van voorzieningen. In deze studie wordt geconstateerd dat het slecht gesteld is met de aantoonbare effectiviteit en efficiëntie, wat zeker een gevolg is van de beperkte samenhang in de jeugdsector. Timmermans schrijft: 'Het effect van de hulpverlening blijkt zelden te worden gemeten. (...) Over het effect van de aangeboden diensten valt niet zoveel te zeggen' (pag. 246).

Eind jaren tachtig, als de kabinetten-Lubbers de jeugdhulpverlening dwingen tot *output*onderbouwing, komt er meer aandacht voor de effecten van alle georganiseerde inspanning. Er is aandacht voor uitval van de residentiële jeugdhulpverlening (Wouda, Van der Ploeg & Smit, 1987), en nieuwe hulpverleningsvormen worden geëvalueerd (Van den Bogaart & Wintels, 1988). Organisaties nemen hun eigen resultaten onder de loep, individueel zoals bijvoorbeeld Bijzonder Jeugdwerk in *BJ-Centra in beeld* (Van der Ploeg & Scholte, 1996) of gezamenlijk, zoals in Noord-Brabant (Jansen & Oud, 1993).

Een eerste overzichtsstudie van wat er op het gebied van evaluatieonderzoek is verschenen, wordt door Van Gageldonk en Bartels in 1990 gepubliceerd. De conclusies zijn niet mis te verstaan. Zo leidt de residentiële hulpverlening, gericht op jeugdige delinquenten en gebaseerd op psychoanalytische en psychodynamische concepten, niet tot vermindering van recidive. De weinig taakgerichte en weinig gestructureerde residentiële hulp brengt geen vooruitgang teweeg en er is geen verbetering in contacten met ouders. Semiresidentiële hulp blijkt, in het geval van ernstige problematiek, weinig of geen effect te sorteren. Hulp aan jeugdigen met een zeer ernstige psychische of psychosociale problematiek levert geen effecten

op. Twee tot vier jaar na ontslag uit het Medisch Kinderdagverblijf blijkt er niet veel verbetering bij de kinderen waarneembaar.

De resultaten voor de ambulante hulpverlening, zo enthousiast ingezet met het zo-zo-zo beleid, zijn niet beter dan die van de residentiële hulpverlening. Wel effectief blijken ambulante psychotherapie, hometraining, oudertrainingen en gezinstherapie (Van Gageldonk & Bartels, 1990:93-95).

In datzelfde jaar verschijnt ook het proefschrift van Veerman (1990), die onderzoek deed naar de ontwikkeling van kinderen na een periode van klinische jeugdhulpverlening. Ook indirect in andere studies worden de resultaten van de sector besproken, zoals in de dissertatie van Smit (1993). De conclusies uit deze onderzoeken zijn nagenoeg eensluidend: 'de resultaten zijn overwegend bescheiden en manen tot voorzichtigheid' (Van Gageldonk & Bartels, 1990:136). Malmberg (1990:137) stelt in datzelfde jaar dat gemiddeld 37 procent van de jongeren het geboden residentiële hulpaanbod niet ziet zitten en voortijdig vertrekt. Van degenen die blijven, is de afsluiting voor ruim 40 procent niet succesvol. Ruim een decennium later blijkt overigens dat er nog steeds 'heel wat cliënten voortijdig hun contacten met de jeugdzorg staken. Schattingen lopen uiteen van 10 tot 80 procent' (Van Yperen, 2003).

De huidige resultaten van de residentiële jeugdzorg zijn ten opzichte van de gegevens van de jaren negentig weinig ten goede veranderd. Harder, Knorth en Zandberg (2006:134) geven aan dat de resultaten van met name de residentiële jeugdzorg beperkt zijn. Zo melden zij dat er na de residentiële hulpverlening vaak nog problemen blijken te zijn, dat goede uitkomsten alleen op korte en niet op lange termijn worden behaald, dat een deel van de doelgroep zelfs helemaal geen verbetering laat zien, dat de recidive hoog is bij delinquent gedrag, dat het gezin van de betreffende jeugdige eigenlijk niet verandert en dat er sprake is van veel uitval. Men kan er, het glas is immers half leeg of half vol, ook positiever naar kijken. Wetende dat de residentiële hulpverlening een *last resort* is geworden voor jeugdigen bij wie alle andere vormen van hulp niet blijken te helpen, is het positief te noemen dat residentiële zorg in ieder geval op korte termijn tot positieve uitkomsten leidt (pag. 155).

Met de groei van de sector groeit ook het aantal behandelingsmogelijkheden, naar de aard van de tijd 'modules' genoemd. Het aantal geschatte behandelvormen is tot 2003 gegroeid tot 1500 (Loeffen, Ooms & Wijergangs, 2004)<sup>562</sup>; daarvan zijn er tot 2008 slechts zo'n vijftig onderzocht en effectief bevonden (Van Yperen & Veerman, 2008:19).

### 5.4.2 Evidence based

Er zijn veel definities van effectiviteit in omloop. Wij nemen hier de definitie van Van Loon *et al.* (2011:249) over: 'Onder de effectiviteit van een interventieprogramma wordt verstaan de mate waarin de hulp slaagt de doelgroep positief te beïnvloeden en wel zodanig dat alternatieve verklaringen uitgesloten zijn.' Het gaat er hier dus om of de relatie tussen interventie en resultaat causaal genoemd mag worden.

In de laatste jaren is er een steeds grotere vraag naar wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van interventies in de jeugdzorg. Het inzetten van *evidence based* behandelingen speelt hierin een rol.<sup>563</sup> Steyaert omschrijft in een interview *evidence based practice* als 'het uitvoeren van een handeling door een professional op die wijze dat de uitvoering is gebaseerd op de best beschikbare informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid' (Levering, 2010:28).

De huidige aandacht voor de effectiviteit is onder andere een gevolg van het overnemen van de beweging in de medische sector om alleen nog aantoonbaar succesvolle behandelingen aan patiënten te leveren<sup>564</sup>: *evidence based medicine* (Steyaert *et al.*, 2010:6; Steyaert, 2010:31).

Borst zegt: 'In de geneeskunde bestaan behandelingen die al lang worden gegeven en waarvan niemand weet of ze goed zijn. Ze zijn *time-honoured*.'<sup>565</sup>

Het is nu aan de 'zachte' sector om zijn werkzaamheid bewijzen.<sup>566</sup> Maar dat is niet eenvoudig. Van der Ploeg (2003:163) geeft aan dat het niet gemakkelijk is om effectonderzoek in de jeugdzorg uit te voeren. Het samenstellen van een experimentgroep jeugdigen met problemen is niet moeilijk, maar om tot een controlegroep te komen met probleemjeugdigen die tijdens de duur van het onderzoek geen behandeling krijgen, is ethisch niet aanvaardbaar. Dit probleem lossen onderzoekers meestal op door de jeugdigen in de experimentele groep de nieuwe te toetsen behandeling te geven, en ondertussen de jeugdigen in de controlegroep de gebruikelijke behandeling te geven. In dat geval wordt aan alle jeugdigen hulp verleend. Het komt in de jeugdzorg trouwens vaak voor dat effectonderzoek zich beperkt tot een bepaalde groep jeugdigen die een bepaalde behandeling ondergaan. Veerman (1998:357) spreekt hier van bruikbaarheidsonderzoek.

De beweging in de jeugdzorg naar *evidence based practice* staat eigenlijk nog in de kinderschoenen. In 1995 haalt Van Acker (1995:96) Kazdin nog aan die schrijft: '*Unfortunately, very little is known about which treatments are most effective with youth of different ages or stages of development and when and how to incorporate parent, family, peer, and other influences.*' Het is nog niet zo lang geleden dat Garretsen (2001:16) schreef: 'Over de werkzaamheid van interventies is vaak slechts weinig bekend.'



Hoewel Lipsky (1980) er al eerder op heeft gewezen dat spanning tussen de eigen doelstellingen en de beperkte mogelijkheden om deze doelstellingen te bereiken stress oplevert (Vermeulen, 2012:27), wordt de wens naar evidence based practice door de overheid enkele jaren geleden gestimuleerd als staatssecretaris Ross-Van Dorp (2006) inzet op een jeugdzorg waar 'enkel evidence-based programma's en instrumenten zullen worden toegepast bij het ondersteunen van kinderen en jeugdigen'. Het particulier initiatief laat zich vervolgens niet onbetuigd. De werkgeversvereniging MOgroep (2006) is ervan overtuigd dat toepassing van evidence based programma's 'de koninklijke weg is naar een effectieve jeugdzorg'. Sindsdien zien we een 'steeds grotere vraag naar wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van interventies in de jeugdzorg. Het inzetten van evidence based behandelingen speelt hierin een rol' (Van Yperen & Veerman, 2008:17).

Tot op heden zijn er van het geschatte aantal behandelvormen van 7500 (zie noot 562) 203 behandelvormen onderzocht en effectief bevonden.<sup>567</sup>

Van Montfoort (2008:4,5) herkent de huidige wens tot evidence based zorg wanneer hij dit in historisch perspectief plaatst. Eerst was de jeugdzorg normatief van aard (*value based*): onmaatschappelijke gezinnen dienden te worden aangepast aan de samenleving. Vanaf de jaren zestig was de onmaatschappelijkheid geen issue meer<sup>568</sup> en de jeugdzorg werd vraaggericht (*client based*). Nu treedt de verzakelijking op de voorgrond en wordt de vraag gesteld welke resultaten worden bereikt: de jeugdzorg is *evidence based*. Hermanns (2001:114) vat deze ontwikkeling beknopt samen door te wijzen op de gang van onmaatschappelijke gezinnen naar multiprobleem gezinnen.<sup>569</sup>

Van Yperen en Veerman (2008:25,27)<sup>570</sup> werken met een viertal niveaus om de mate van effectiviteit aan te geven van onderzochte methodieken<sup>571</sup>, door Van Loon (2011:212) *evidence based ratings* genoemd.

Wanneer ik de huidige stand van zaken tracht te omschrijven, leun ik nogmaals op Van Yperen en Veerman (2008:20-21). Het aantal onderzochte interventies, zo stellen zij, is nog maar een fractie (schatting: 1 tot 5 procent) van wat gewoonlijk wordt aangeboden.<sup>572</sup> Het geringe aantal interventies dat wel is onderzocht bestaat voor het grootste gedeelte uit interventies die in de praktijk van de jeugdzorg nauwelijks in die vorm voorkomen. De weinige wel in de praktijk van de zorg uitgevoerde experimentele onderzoeken laten over het algemeen slechts kleine tot matige effecten zien. Veel interventies zijn in de praktijk niet genoeg geëxpliciteerd om aan een goed effectonderzoek te worden onderworpen.

De hier genoemde beperkingen betekenen nadrukkelijk niet dat gebruikte methodieken niet effectief zouden zijn: we weten het alleen niet. *Absence of evidence is not evidence of absence*.



Het is mogelijk iets gedetailleerder te worden waar het de effectiviteit van de jeugdzorg betreft. Cohen's  $d$  is een internationaal veel gehanteerde index voor de mate van effectiviteit van een interventie, de *effect size*. Bij minder dan -0,21 is er sprake van een negatief effect, tussen -0,20 en 0,19 van een verwaarloosbaar effect, tussen 0,20 en 0,50 wordt gesproken van een klein effect, tussen 0,50 en 0,80 van een middelmatig effect, en bij 0,80 of meer van een groot effect.

Internationale overzichtsstudies van behandelingen in de jeugdzorg geven een *effect size* aan van  $d = 0,70$ , wat betekent dat een op de drie cliënten met de behandeling beter af is dan zonder. Echter, volgens Van Yperen (2010:84) zouden deze onderzoeken niet representatief zijn voor de dagelijkse praktijk. Hij schat de *effect size* van de Nederlandse jeugdzorg van 2005 op  $d = 0,40$ , dat wil zeggen dat een op de vijf cliënten met de behandeling beter af is dan zonder.

Hierbij moet worden opgemerkt dat slechts een klein deel van de *effect size* wordt bepaald door de specifieke interventies. Lambert (1992) geeft aan dat 40 procent van het resultaat door extra-therapeutische factoren (zoals het IQ) wordt bepaald<sup>573</sup>, zo'n 30 procent door wat de *common factors* genoemd worden (de algemeen werkzame factoren, zoals de kwaliteit van de relatie en aansluiten bij cliënt)<sup>574</sup>, zo'n 15 procent door het placebo-effect en slechts 15 procent door de methodiek. Dat betekent dat zeker de helft van de gemeten veranderingen een gevolg is van factoren die niets met de behandeling te maken hebben. Vijf jaar later en vele effectiviteitsonderzoeken verder schatten Van Yperen en Van der Steege (2010:29) de door de jeugdzorg veroorzaakte effectgrootte op  $d = 0,18$ . Volgens de internationale standaarden moet alles wat beneden  $d = 0,20$  ligt, beschouwd worden als 'verwaarloosbaar effectief'. De auteurs stellen wel dat dit een arbitraire schatting betreft, die niet specifiek voor de Nederlandse jeugdzorg en lang geleden gemaakt werd.

### 5.4.3 Discussie

Over het algemeen is een onduidelijk en verwarrend beeld te zien waar het de effectiviteit en dus ook de ontwikkeling van evidence based methodieken betreft (Van Yperen & Van der Steege, 2010:30). Mede om die reden blijft er veel discussie in de jeugdzorg bestaan over *evidence based practice* en over effectiviteit.

Van Montfort (2010:74) heeft een meer principieel bezwaar wanneer hij stelt dat pedagogie als wetenschappelijke discipline terughoudend moeten zijn in het leveren van *evidence* ten dienste van beleid. Wat werkt is volgens hem zo context- en tijdgebonden dat een 'reconstructie achteraf wel mogelijk en wellicht zelfs relevant is, maar dat er nauwelijks een toekomstperspectief aan kan worden verbonden'. Dit door Van Montfort genoemde bezwaar wordt aangevuld door Smid en Rouwette (2009:2) wanneer zij met instemming citeren dat het werk van professionals bij uitstek dynamisch, in ontwikkeling is.<sup>575</sup> 'De specifieke manier waarop een profes-

sie complexiteit hanteert – lees reduceert – is vaak niet meer passend’, zo schrijven zij, en zij vinden om die reden ‘aanpassen of meebewegen vaak zinvoller’. Dat verhoudt zich moeilijk met vastgelegde methodieken.<sup>576</sup> Tot overmaat van ramp, zo lijkt het, betoogt Van de Donk (2007) dat professionals juist moeten mogen afwijken van systemen. ‘Zij zijn juist opgeleid om te kunnen beoordelen wanneer ze zich niet aan de regels moeten houden. Dat is de essentie van professionaliteit’, zo schrijft hij.

Ook Van Acker, per definitie al voorzichtig als het om de inzet van professionele jeugdzorg gaat<sup>577</sup>, is kritisch over evidence based methodieken. Naar zijn mening zullen de inspanningen van de jeugdzorg weinig resultaat opleveren zonder de motivatie en het doorzettingsvermogen van de ouders en het kind. Hulp lukt ook niet zonder een netwerk rondom kind en gezin, een netwerk van solidariteit dat hen inspireert en motiveert, dat inspiratie geeft en dwang uitoefent noch de ander manipuleert (Van Acker, 2010:225). Dat verhoudt zich slecht met methodieken die, in een keurslijf gedwongen, opereren volgens een vaste systematiek.

Hermanns, door Van den Brink (1997:214-216) geciteerd, sluit hier feitelijk op aan wanneer hij zegt: ‘De moeilijkheid is dat vele deskundigen vanuit een louter professioneel kader naar het gezin kijken. Men vertrouwt bij voorkeur op de eigen disciplinaire benadering en wil het liefst aan een vorm van *screening* doen. Dat is volkomen overbodig want in de praktijk blijkt dat de ouders het bijna altijd bij het rechte eind hebben. De meest betrouwbare methode is daarom gewoon naar die ouders te luisteren. Maar dat past slecht in de traditie van de jeugdhulpverlening in Nederland. Instanties als de jeugdbescherming of de voogdij hebben in ons land altijd sterk de neiging gehad om het opvoeden van de ouders over te nemen. Het vermogen tot zelfregulatie van gewone gezinnen is erg groot.’

Het wordt er niet eenvoudiger op. Hulp is nog wel te reconstrueren, maar zo tijden contextgebonden dat er geen toekomstperspectief aan verbonden kan worden. Dat is niet verbazingwekkend, want het werk van professionals in de jeugdzorg is voortdurend aan verandering onderhevig. En vaste methodieken? Och, juist het er van afwijken is het kenmerk van de ware professional. Bovendien is de jeugdzorg volkomen afhankelijk van het kind, de ouders en het sociale netwerk. En ouders weten overigens wel wat goed is: daar is heel veel professionaliteit niet voor nodig, zo lijkt het.

Doornebal (2009) uit andere kritiek. Zij vindt evidence based onvoldoende. Volgens haar vergroot evidence based weliswaar het professioneel werken, maar, zo zegt zij, dat is niet alles. Evidence based zou het belang van algemeen werkzame factoren, zoals aansluiten bij de leefwereld van ouders en kinderen en bij de ont-

wikkelingsfase van kinderen ontkennen, net zoals het belang van houding en communicatie. Steyaert *et al.* (2010:13) verwijten in dit verband evidence based practice 'grootschalige bijziendheid': door het inzoemen op een specifieke methodiek is er geen evenwichtige balans met het uitzoemen naar een ruimere sociale dynamiek.

Nog een ander bezwaar van principiële aard wordt door De Ruig (2013:18,19) genoemd. Evidence based practice verkleint de ruimte voor politieke afweging, zo stelt hij. Onderzoekers en wetenschappers leveren onomstotelijke bewijzen die politici een bepaalde richting uitwijzen. Bestuurders hoeven in feite niet meer te kiezen: wetenschappelijke uitkomsten maken de keuzes voor hen. Echter, de meest effectieve optie is immers niet altijd de meest wenselijke. Het meetbare maken we zo belangrijk, in plaats van het belangrijke meetbaar. Evidence based leidt tot politieke blikvernaauwing.

Naast principiële en praktische bezwaren ten opzicht van evidence based zijn er ook methodologische problemen wanneer de resultaten van methodieken gescoord worden; ik noem er hier enkele.

Steyaert *et al.* (2010:41) maken melding van het *belief effect*, dat ongetwijfeld een belangrijke rol speelt in de jeugdzorg: het geloof in effect leidt tot effect. Dat wordt bevestigd door onder anderen Lambert en Bergin (1994) wanneer zij aantonen dat ook het effect van pseudotherapie (placebo) hoog scoort.

Poiesz en Caris (2010:67) noemen in dit verband het *Dodo-bird-effect*<sup>578</sup>: welke therapie ondergaan wordt (psychoanalyse, gedragstherapie, Rogeriaans, counseling), de resultaten zijn vergelijkbaar.<sup>579</sup> Ook Hermanns (2001:58) merkt dit op en stelt dat 'oprechte interesse in en respect voor de cliënt de meest werkzame bestanddelen zijn'.

Maar er is meer ruis op de onderzoekslijn. Van Yperen en Veerman (2008:63) noemen het *hello-goodbye effect*: cliënten geven zichzelf, bewust of onbewust, in het begin hoge probleemscores om maar te laten zien dat de problemen heftig zijn en aan het eind lage scores omdat ze de hulpverlener niet willen teleurstellen.

Een bekend gegeven is ook het *halo-effect* (Rosenzweig, 2007): het verschijnsel dat de aanwezigheid van een bepaalde kwaliteit bij de waarnemer de suggestie geeft dat andere kwaliteiten ook aanwezig zijn. Ouders bijvoorbeeld waarderen alles positief omdat ze positief zijn over één deel, bijvoorbeeld de bejegening (Steyaert *et al.*, 2010:53).

Daarnaast kennen we ook nog het *Mattheïseffect*, waarbij er wordt gegeven aan wie al heeft.<sup>580</sup> Kinderen die met enige voorsprong de school binnenkomen bijvoorbeeld bouwen hun voorsprong uit en kunnen steeds meer gunstige en positieve ervaringen opdoen (Elchardus, 2007:50). Voor de jeugdzorg zou het hier

gaan om de zogeheten YAVIS-cliënten<sup>581</sup>, die profiteren van elke hulpvorm. Met die cliënten kan elke hulpverlener scoren.

Al met al kan het geen verwondering wekken als Van Dijke en Terpstra (2013:70) aangeven dat er weinig bekend is over de effectiviteit van de jeugdzorg, en dat wat wel bekend is, weinig hoopgevend is.

#### 5.4.4 Conclusies

Er is in Nederland de laatste jaren veel aandacht voor verhoging van de effectiviteit van de jeugdzorg<sup>582</sup>; in dat licht is er bijzondere aandacht voor evidence based methodieken. Er is, naast maatschappelijke, professionele en financiële argumenten, ook alle reden om zorgvuldig te kijken naar die effectiviteit in 'een sector waar naar schatting 10 tot 80 procent van de cliënten voortijdig hun contacten met de jeugdzorg staakt' (Pijnenburg *et al.*, 2010:15).<sup>583</sup>

Een bijzonder (pijnlijk) onderzoek vrij recent betrof het aantal minderjarigen in Nederland dat in een gevangenis verblijft. Sommigen noemen een gevangenisverblijf in veel gevallen het toonbeeld van een mislukte jeugdzorg: blijkbaar is zij in een eerder stadium niet in staat geweest tot afdoende hulpverlening. Van Rooijen (2011:18-21) zet de cijfers van een aantal West-Europese landen bij elkaar. Opvallend is dat Zweden op nul staat, hetgeen op zich niet verwonderlijk is omdat Zweedse wetgeving opname van kinderen in een gevangenis verbiedt. De andere Scandinavische landen scoren laag: 5 kinderen per 5 miljoen inwoners. Portugal en België scoren iets slechter (10 respectievelijk 15 kinderen), en grote landen zoals Frankrijk en Duitsland doen het nog slechter: zij hebben 60 respectievelijk 80 kinderen per 5 miljoen inwoners in de gevangenis. Nederland steekt met kop en schouders boven al deze landen uit: 420 kinderen per 5 miljoen inwoners verblijven in de gevangenis. Een beter bewijs van een disfunctionerend stelsel lijkt moeilijk te geven; er is geen andere reden te bedenken waarom Nederland het in dit opzicht 42 keer slechter dan België of 84 keer slechter dan Denemarken zou doen.

Er is zoals ik beschreven heb nog veel onduidelijk als het om evidence based werken gaat. Hutschemaekers (2010:104) merkt hierover op dat de uitkomsten van *effectiveness* studies in de regel lager liggen dan die van *efficacy* onderzoeken.<sup>584</sup> 'De teleurstellende resultaten van de toepassing van evidence based interventies in de praktijk', zo stelt hij, 'laten zich verklaren door zowel een onvermogen praktijk als een onvermogen wetenschap' (pag. 108).

De praktijk noch de wetenschap hebben volgens Hermanns *et al.* (2005:87) de positie om meer wetenschappelijk onderzoek te (laten) doen naar wetenschappelijk bewezen effectieve instrumenten en interventies, om onvoldoende maar wel veel belovende instrumenten en interventies te (laten) testen, en om wetenschappelijk bewezen niet-effectieve instrumenten en interventies te (laten) stoppen. Dit

bevordert 'de professionele twijfel over effectiviteit' (Steyaert *et al.*, 2010:12). Van Dijke en Terpstra (2013:69) refereren aan onderzoeken die een uitval bij residentiële hulpverlening geven van 20-35 procent.

Het is moeilijk niet aan te sluiten bij een slotconclusie van Van Yperen (2010:86) die luidt: 'Al met al is te stellen dat jeugdzorg effect heeft, maar dat dit effect in de praktijk gemiddeld gesproken waarschijnlijk niet heel groot is.'<sup>585</sup> *Welcome to the desert of the real*, zou Zizel zeggen (De Mul, 2011: 39).

## 5.5 Conclusies

In dit hoofdstuk heb ik de twee hoofdbegrippen uit hoofdstuk 3 getoetst aan de jeugdzorg uit hoofdstuk 4. In paragraaf 5.2 pas ik het begrip hybriditeit toe op de aansturing in de sector, in het bijzonder de financiering en verantwoording. Het zijn in elkaar grijpende elementen: de overheid financiert volgens strenge regels en daarom is het moeilijk alternatief beleid te ontwikkelen, en zolang de verantwoording zo strikt is gereguleerd kunnen instellingen en professionals evenmin weinig kanten op. Malmberg zegt: 'De professionals willen dolgraag anders, maar zijn verstrikt in regels, afspraken, coördinatiestructuren en financieringsafspraken' (Clarijs, 2010:42).

Jos van der Lans, weinig optimistisch over het Nederlandse vermogen tot veranderen van de sociale sector in het bijzonder de jeugdzorg, beschrijft het als volgt: 'De terughoudendheid is diep ingesleten in de cultuur van de instellingen die de oorlog moeten gaan winnen. Het is niet te verwachten dat professionals hun organisaties spontaan kantelen, hun werkprocessen zo zullen organiseren dat zij in straat en wijk voet aan de grond krijgen. Dat kunnen ze niet, dat mogen ze niet, dat willen ze niet, want dat is ze juist de afgelopen vijfentwintig jaar afgeleerd. Hun werk is te zeer verstrengeld met financieringsvoorschriften, registratievereisten, productieafspraken, subsidie-eisen, protocollen, professionele gewoonten en andere bureaucratische routines en er zijn te veel dienstkloppende officieren (toezichthouders, ambtenaren, managers) wier bestaan daarvan afhankelijk is' (Van der Lans, 2005:60).

Aan zowel de voor- als achterkant lijkt de financiering innoverende ontwikkelingen gevangen te houden.

De vele financiers en beleidsverantwoordelijke partijen leiden tot een amalgaam van stakeholders, waar niemand het vermogen bezit om bepaald beleid door te drukken. De jeugdzorg ontsnapt niet aan het Nederlandse polderen zoals besproken in paragraaf 3.2.

Daarna is er een punt uitgelicht, de verantwoording in de jeugdzorg. Opvallend is dat de horizontale verantwoording juist voor maatschappelijke organisaties als instellingen voor jeugdzorg weinig pregnant naar voren komt.<sup>586</sup> Het toezicht en de verantwoording zijn vooral gericht op systeem- en operationele controle. Hoewel beide Amerikanen in dezen heel wat overtuigingskracht in Nederland hebben liggen (Clarijs, 2004; 2012), blijkt de invloed van Sparrow (2000) respectievelijk Friedman (2005) tot op heden van beperkte aard.

Van de Donk (2009) refereert in zijn Inleiding aan deel drie van *Sferen* van Sloterdijk. Deze spreekt daar over het fenomeen van schuim en vergelijkt dat met de moderne samenleving. Het beeld van onoverzichtelijk en ongrijpbaar schuim symboliseert de meervoudigheid, complexe governance, nieuwe verbindingen, coregulering en verbonden verantwoordelijkheden. Schuim is misschien meer vervlochten dan verbonden (wat beredeneerd lijkt), zo schrijft Van de Donk, en dat is wat er nu juist aan de hand is bij governance en verantwoording in de publieke sector i.c. de jeugdzorg. Het gaat bij publieke en maatschappelijke verantwoording niet om een *zero sum game*. Het is een ingewikkelde en nog zelden helder uitgekristalliseerde vervlechting, die inderdaad meer aan schuim dan aan schema's doet denken, en die aanleiding is tot veel verwarring en gedoe. Sloterdijk (2009:17) stelt dat het leven multifocaal is, multiperspectivisch en heterarchisch.<sup>587</sup>

De jeugdzorg worstelt met het vinden van een balans tussen politieke aansturing en verantwoordelijkheid enerzijds en een maatschappelijke verantwoordelijkheid en verankering anderzijds. Door deze hybride context komt de jeugdzorg in een meervoudige bestuurlijke spagaat te staan (Van Hout, 2007). Nu is het geen uniek recent gegeven dat verantwoording zo moeilijk is in Nederland. Volgens Ankersmit (2008) bestaat de complexiteit in het publieke domein al eeuwen en frustreert deze al even lang de verantwoordelijke bestuurders. Hij verwijst daarvoor naar Baron Thurlow, die aan het eind van de achttiende eeuw klagend over het fenomeen van complexe organisaties stelde dat deze '*have no body to be kicked and no soul to be damned.*' Het mag een troost zijn: adequate verantwoording is niet alleen nu moeilijk, het is altijd moeilijk geweest.

De WRR (2004) ziet als groot bezwaar dat verantwoordingsplicht een doel op zichzelf is geworden. Afrekenen staat centraal en de bureaucratische en juridische gevolgen zijn voor de professionals. Het risico is groot dat niet de inhoud maar het voldoen aan procedures leidend wordt. Dat heeft een negatief effect op het probleemoplossende vermogen en de creativiteit bij de professionals in de primaire processen. De WRR vindt dat meer nadruk op het organiseren van vertrouwen is

gewenst door het organiseren van *checks and balances* in de directe omgeving van het primaire proces.

Controle lijkt een doel op zichzelf geworden en de (kwaliteit van de) dienstverlening is er niet of nauwelijks mee gediend. Naar het zich laat aanzien zijn de kosten van de achterdochtige bejegening van instellingen en professionals groter dan de baten. De WRR (2004) pleit voor *checks and balances* die enerzijds recht doen aan het gemengde en relationele karakter van de publieke dienstverlening en die inspelen op het verbeterings- en vernieuwingspotentieel en anderzijds effectieve correctiemechanismen bevatten.

Van de Donk (2007) constateert dat er ten aanzien van de jeugdzorg sprake is van een 'institutionele burn-out'. Het systeem van prestatiemeting en benchmarking overheerst de wereld die draait op vertrouwen tussen professionals en cliënten, en onbaatzuchtige zorg verdwijnt onder druk van slaafsheid en risicomijdend gedrag, zo schrijft hij. De systeemwereld dringt zich op aan de leefwereld, refererend aan Habermas (1987). Hij gelooft in een 'duurzaam rendement van sociale investeringen op de werkvloer van de samenleving'. Geen *top-management*, zo stelt hij, maar *bottom-management*. Geen principalen, maar agenten. Tegenover de drie E's van NPM (effectiviteit, efficiency en economy) stelt Van de Donk de vijf V's, te weten verdiepen, verknopen, verbinden, verzoenen en vermaatschappelijken, die tot uiting komen in een geheel andere wijze van organiseren en verantwoorden. Dan kan de buurt of de wijk functioneren als een sociaal atelier, waarbij we tevens de stap kunnen maken van 'drama tot dialoog' (Wesseling, 2008).

Aardema (2010) beschrijft de zogeheten bovenstromen in een sector of organisatie, die gelijk staan aan de formele cultuur, en de onderstromen, de informele cultuur.<sup>588</sup> Bovenstromen zijn omvangrijker en machtiger dan ooit. Hoe hoger de persoon of organisatie in de boom zit, des te meer is er sprake van bovenstroomtaal en systeemconformisme; hier wordt resistentie gekweekt tegen veranderingsinterventies. Hoe lager de persoon of organisatie gepositioneerd is, des te meer onderstroomtaal er wordt gebruikt en meer ruimte er is voor authenticiteit en nieuwe ideeën. De toezichtactiviteiten van bijvoorbeeld een Raad van toezicht, een inspectie of een overheid behoren tot de bovenstroom. Het punt van Aardema is dat de bovenstroomtaal telkens wordt aangepast aan de nieuwste modes en interventies van buiten, terwijl feitelijk de onderstromen regeren. De verandermogelijkheden zitten ook niet in de bovenstromen, wel in de onderstromen. Het vervelende is dat bovenstroomtaal en -gedrag op korte termijn loont.

In onze Nederlandse democratie<sup>589</sup> heeft bovenstroomgedrag een functie: het zijn persoonlijke en systeemoverlevingsmechanismen. Aardema is hier verre van gelukkig mee. Hij bepleit dan ook om het traditionele *good governance*, dat *top down*



en verticaal is georganiseerd, te vervangen door *New Public Governance*, dat zich kenmerkt door een laterale, *bottom-up* en horizontale benadering.

Daarnaast is Aardema nogal optimistisch gestemd als het gaat over de rol van de bestuurders van de jeugdzorginstellingen. In de dagelijkse praktijk is de clancontrole (gedragsnormen waaraan groepsgenoten elkaar houden) volgens Aardema (2010:28) dominanter en doorslaggevender dan de systeem- en operationele controle die de huidige overheid en inspectie nu uitvoeren. Deze laatste twee vormen van externe controle door de politiek en het bestuur worden wel als vertrekpunt en omgrenzing gekozen van het eigen handelen, maar dit eigen handelen wordt allereerst gericht vanuit de clancontrole, zo stelt hij. De normen en waarden van de clan (lees: de bestuurders van de jeugdzorginstellingen) bepalen in welke mate de normen en waarden van buiten de clan daadwerkelijk in handelen worden omgezet.<sup>590</sup>

In een sector waar jaarlijks ruim 3,75 miljard euro wordt uitgegeven aan hulpverlening aan jeugdigen en hun gezinnen is het bijzonder dat de maatschappelijke effectiviteit nauwelijks aandacht krijgt. De organisaties worden daar niet op gefinancierd en het toezicht is daar niet op ingericht. De externe verantwoording van de jeugdzorg lijkt vooral gericht op het tevreden stellen van de financier(s), die gezien hun wijze van financiering voldoende lijken te hebben aan doorloopgetallen en bezettingscijfers. Van Egten en Minderman (2009:38) schrijven: 'In een goede dialoog staan niet alleen de outputs, maar juist de outcomes centraal. Aan de hand van de dialoog over de kwaliteit van de outcomes ontstaat de bron van legitimatie. Non-profitorganisaties hebben een inherent legitimatieprobleem: zij worden niet gelegitimeerd door de markt noch door publieke macht of wetgeving. Een bedrijf gaat failliet en een overheid bestaat bij de gratie van wetgeving en macht. Het inherente probleem van non-profitorganisaties is dat zij door geen van beide mechanismen worden gelegitimeerd.' Dat maakt hun positie zwak.

Volgens Frissen (1996) transformeert de klassieke verticale democratie langzaam naar een horizontale netwerksamenleving waarin voortdurend wordt onderhandeld. Dat leidt tot een groter belang van horizontale verantwoording ten koste van verticaal toezicht. Financiers en instellingen van jeugdzorg moeten hierop voorbereid zijn.

De Nederlandse jeugdzorg is een sector waarin sprake is van 'vervlechting van verantwoordelijkheden en stapeling van verwachtingen', zo stellen Van Montfort en Van Twist (2009:59). Dat heeft alles te maken met het sectorale verleden: 1500 jaar ontwikkeling heeft geleid tot een 'onoverzichtelijk, ontoegankelijk en ondoor-dringbaar' stelsel.<sup>591</sup> De verschillende overheidslagen gekoppeld aan verkokering



zorgen voor een hybride en ingewikkelde structuur op stelsel- en instellingsniveau. Dat staat een doelmatige verantwoording in de weg.

De onvolkomen sturing van de jeugdzorg die in paragraaf 5.2 centraal staat, is niet alleen een gevolg van het vastzitten aan inadequate verantwoordingsregels, maar tevens een historische resultante van de hybride basis van de sector. Vanaf de Middeleeuwen is de publieke taak van opvang van weeskinderen mede uitgevoerd door partijen uit het maatschappelijk middenveld (Frissen *et al.*, 2011:26).

Er zijn de afgelopen decennia vele voorstellen gedaan om de jeugdzorg anders te organiseren. Ten gevolge van het hybride polderkarakter van Nederland en de jeugdsector zijn de voorgestelde veranderingen voor de jeugdzorg vaak compromissen tussen de belangrijkste stakeholders. De veelgebruikte vorm van commissies is daar zeker debet aan. Om die reden stond ik in paragraaf 5.3 stil bij de functie, rol en uitkomst van negen belangrijke adviescommissies in de jeugdzorg gedurende de afgelopen zes decennia.

Nederland combineert een 'commissiecultuur' (Schulz, 2010) met een 'notacultuur' (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005a:19). De hier gepresenteerde commissies zijn onlosmakelijk verbonden met de Nederlandse poldercultuur. Het belangrijkste kenmerk van de hier besproken commissievoorstellen is om het beleid en de financiering van de jeugdzorg samenhangend, inzichtelijk en overzichtelijk te maken. Het lijkt voor de hand te liggen dat een voorstel van een commissie niet meteen in werkelijkheid wordt omgezet, een commissie is immers in het Nederlandse landschap slechts één van de stakeholders, één van de gespreksdeelnemers aan de poldertafel. Het vergt echter wel elasticiteit van inbeeldingskracht om te begrijpen dat de politiek en de jeugdzorg zo vele decennia bezig zijn om in verschillende figuraties steeds dezelfde problemen op te lossen: 'het verkokerde rijksbeleid, de versnipperde subsidiestromen en de conflicterende regelgeving', zoals Van Eijck ze omschrijft (Operatie JONG, 2004:24). Het lijkt alsof de sector, ondanks alle wijzigingsvoorstellen en -voornemens, steeds in dezelfde richting voortgaat, als op een geïnstitutionaliseerd pad waar men niet van af kan geraken.

Ik heb geconstateerd dat het Nederlandse commissiewezen (Van Poelje, 1967) zich stevig in de jeugdzorg heeft genesteld. De afgelopen jaren hebben tientallen commissies zich gebogen over de organisatie en financiering van de jeugdzorg. De basale problemen zijn tot op heden niet opgelost, of, diplomatieker geformuleerd: veel van de aanbevelingen van de diverse commissies zijn nog steeds van actuele waarde. Dat gegeven rechtvaardigt de vraag naar de zinvolheid van het instellen van commissies in deze vorm.

Toch komt deze vraag niet op. Het besturen in commissies is een onderdeel van de geïnstitutionaliseerde jeugdzorg, waar padafhankelijkheid deze hybride besturingsmacht lijkt voor te schrijven. De jeugdzorg lijkt moeilijk anders te kunnen. De jeugdzorg lijkt duurzaam onvermogen om zich te onttrekken aan een van de wetten van Einstein die zegt *we can't solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them*. Men blijft de problemen bestrijden met de middelen die de problemen hebben veroorzaakt.

Eerder heb ik geschreven dat padafhankelijke processen niet alleen fouten kunnen maken, maar ook fouten kunnen bestendigen. Bij het voortduren van padafhankelijkheid slijten zij in in institutionele routines, daarin past het fenomeen van commissies, en uiteindelijk in institutionele structuren. Vanwege de over alle partijen verdeelde hindermacht lijkt er uiteindelijk niet veel te kunnen veranderen. Dat de commissies de kern van de problemen nimmer effectief opgelost hebben, zegt iets over het institutionele padafhankelijke karakter van de jeugdzorg. Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen of een politieke commissie zich onttrekt aan de krachten van institutionele padafhankelijkheid.

Een belangrijke vraag is: wat presteert de huidige jeugdzorg gezien haar indringende verleden (4.2 en 4.3), haar bijzondere kenmerken en problemen (4.4 en 4.5), de bestaande hybriditeit van aansturing en financiering (5.2) en de geconstateerde institutionele padafhankelijkheid (5.3)? Functioneert zij daardoor onvoldoende? Nu ik voldoende onderbouwing heb gevonden voor twee belemmerende factoren, hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid, in de jeugdzorg lijkt de vraag gerechtvaardigd: wat is de effectiviteit van de jeugdzorg?

In paragraaf 5.4 ben ik ingegaan op de effectiviteit, en er is weinig positiefs over te melden. Ik volsta met een veelgebruikt citaat van een van de twee effectiviteitshoogleraren van de jeugdzorg Van Yperen (2010:86): 'Al met al is te stellen dat jeugdzorg effect heeft, maar dat dit effect in de praktijk gemiddeld gesproken waarschijnlijk niet heel groot is.'

Nu is de traagheid der veranderingen nuchter te schouwen, zoals Post (2009:50) zegt: 'Ik heb vooral proberen te laten zien hoe weinig nieuws er onder de zon is. Veel zaken die in vroegere discussies aan de orde werden gesteld, komen almaar terug. Veel valkuilen van vroeger bestaan ook nu nog', maar een dergelijke opstelling verwordt al snel tot een 'helaasheid der dingen' (Verhulst, 2006).

Hermanns en Van Montfoort (2007:91) lijken zich ook neer te leggen bij de onveranderlijkheid van de jeugdzorg wanneer zij schrijven dat de geschiedenis leert dat het jeugd(zorg)beleid nooit een samenhangende eenheid is geweest en dat het onwaarschijnlijk is dat het beleid in de nabije toekomst wel eenduidig en over-

zichtelijk zal worden. De reden daarvoor is volgens Hermanns en Van Montfoort dat er geen centrale instantie is van waaruit het jeugdbeleid bedacht en gestuurd kan worden. Dergelijke constateringën dagen uit tot een creatief en constructief alternatief jeugd(zorg)beleid.

Schnabel schrijft in het Voorwoord van Bijl en Van Gageldonk (1991) over het jeugd(zorg)beleid: 'De vraag is niet of wat er mis kan gaan ook werkelijk mis gaat, maar of het zo vaak, zo diep, zo onherstelbaar mis zal gaan als hier gevreesd wordt. Pessimisme over de toekomst en zorgen over de jeugd horen bij het discours van de oudere generaties, althans sinds de tijd van Socrates weten we dat dit zo is. De analyse is vaak juist gebleken, de conclusie meestal niet uitgekomen.' Hier past herkenning. Akkerman en De Vries (2008:77) zouden zich in dit verband afvragen of de jeugdzorg een ontembaar probleem is of dat er steeds symbolisch beleid wordt gemaakt. Na analyse van de beleidsproducten van de verschillende adviescommissies blijkt een belangrijk deel van hun voorstellen sterk overeen te stemmen. Toch zijn de nagenoeg gelijkluidende voorstellen die smeken om eenduidige financiering en aansturing tot op heden niet uitgekomen. We weten nu waarom.

## 6 Samenvatting en conclusies

---

### 6.1 Inleiding

In paragraaf 6.2 zal ik eerst een samenvatting geven van het belangrijkste materiaal. Ik besef dat ik met een samenvatting van enkele pagina's de input van zoveel auteurs tekort doe en slechts de kerngedachte van de gevolgde redenering in de vorige paragrafen kan weergeven.

Daarna zal ik nagaan of ik de vragen zoals gesteld in hoofdstuk 1 heb kunnen beantwoorden; dat gebeurt in paragraaf 6.3. Daarbij zal ik de aangehaalde literatuur van alle vorige paragrafen en de bijbehorende noten niet opnieuw presenteren. Met de conclusies lijkt het wetenschappelijke gedeelte van dit onderzoek afgesloten.

### 6.2 Samenvatting

Als kapstok voor het betoog is de positioneringsdriehoek van Mouwen gepresenteerd. In deze driehoek kunnen sectoren en organisaties geplaatst worden, die overigens in de loop der tijd vaak migreren. Door (halve) processen van verstatelijking en ontstatelijking, en van vermarkting en vermaatschappelijking zijn een publieke en non-profitsector ontstaan die zich vooral kenmerken door meervoudig bestuur. Dat is historisch incrementeel als het ware 'vanzelf zo ontstaan', daar ligt geen *grand design* aan ten grondslag. Eén ding is zonneklaar: het leidt tot een gemengd bestel, waarin geen van de betrokkenen een dominante positie 'van nature' heeft. Zijderveld toont aan dat machtconcentratie in één van de hoeken leidt tot vérgaande maatschappelijk-politieke ontwrichting (anarchisme, communisme of fascisme). Een effectieve positionering van de publieke dienstverlening ligt meer in het midden van de driehoek. De maatschappelijke onderneming, die deze middenpositie per definitie inneemt, heeft structurele connecties met de drie hoeken tegelijk; deze bij uitstek hybride organisatie verdraagt zich uitstekend met de Nederlandse poldermentaliteit, door Rinnooy Kan omschreven als '*a joint interest in working together*' (Shorto, 2009), waarbij geen van de actoren voldoende doorzettingsmacht heeft om eigen standpunten en beleid door te drukken.

Ten aanzien van de actor 'staat' besprak ik de ontwikkeling van de nachtwakersstaat via de reguleringsstaat naar de verzorgingsstaat, met als volgende halte de participatiesamenleving, hetgeen verderop van groot belang zal blijken. Ik heb

stilgestaan bij de niet te onderschatten invloed van het New Public Management op de publieke dienstverlening, hetgeen een bepaald type topambtenaren vereist: het liefst zo inhoudsloos mogelijke procesmanagers. Inhoudelijke en relationele kennis van de sector doen niet meer ter zake. De staat wordt nu zelf bedrijfsmatig bestuurd: de markt wint aan invloed.

Een bijzonder fenomeen is dat er keer op keer beleid wordt gestapeld, waardoor In 't Veld zijn Wet op de Beleidsaccumulatie kon creëren, wat De Leeuw later bracht tot zijn model van de Wet op de bestuurlijke drukte.<sup>592</sup> Ik heb Scott nodig die wijst op het belang van plaatselijke kennis, *metis*, die met onze systemen langzamerhand wordt vermorzeld; de ontwikkeling van de bosbouw (van vruchtbare diversiteit naar de kwetsbare bio-cultuur van *Normalbaüme*, waardoor *das grosse Waldsterben* kan toeslaan) symboliseert de veranderende beleidsfilosofie. De systeemwereld heeft onze leefwereld volledig ondergesneeuwd (Habermas, 1987), en de staat heeft daarin een conserverende rol.

Ik vrees dat de overheid, de bovenste punt in de positioneringsdriehoek, de jeugdzorg niet voldoende mogelijkheden geeft om haar problemen adequaat aan te pakken.

Gestuurd door het neoliberale denken zoekt de samenleving haar toevlucht tot de markt. Kan zij de problemen van de publieke dienstverlening oplossen? Ik constateer dat het marktdenken beperkingen heeft voor de publieke dienstverlening. Dat is niet zo vreemd overigens, want net als de uitgangspunten van het New Public Management past het karakter van de markt slecht bij de publieke dienstverlening. De rol van de overheid als hoeder en controleur van de publieke belangen moet erkend worden. Marktwerving lijkt alleen nog gewenst onder de conditie dat publieke belangen worden geborgd. Het wordt de kunst om per situatie die combinatie van beleidsinstrumenten te vinden die publieke belangen en maatschappelijke welvaart het beste borgen. De onzichtbare hand behoeft een morele inbedding. Marktfundamentalisme voor de publieke dienstverlening wordt inmiddels nog maar door weinigen bepleit.

Wat de hoek van de burger betreft, ziet men dat de samenleving (i.c. de overheid) wordt geadviseerd om burgers serieus te nemen en de creativiteit en expertise van de burgers niet langer in te perken. Ik beschouw vier in Nederland gebruikelijke vormen van participatiebeleid: interactieve beleidsvorming, cocreatie, frontlijnsturing en presentiebenadering. Ik constateer dat ze niet de hoogste trede van de participatieladder halen. De derde generatie participatie doet weliswaar haar invloed gelden, maar het lijkt wel alsof dat voornamelijk geschiedt onder de bevoogdende leiding van de overheid. De traditionele participatieladder van Arnstein wordt omgekeerd door de overheidsparticipatieladder van de Raad voor het openbaar

bestuur, maar dan zouden zowel burgers als professionals af moeten stappen van hun bureaucratische gehechtheid.

In verband met de trede van zelfbeheer en zelfsturing kijk ik naar de beweging dat Human Capital langzaamaan overgaat naar het Social Capital gedachtegoed. Daarvoor zijn begrippen als bonding en bridging van belang. Na de overgang in het begin van de twintigste eeuw van *Gemeinschaft* naar *Gesellschaft* komt er nu weer aandacht voor wat mensen bij elkaar houdt. Nadat burgers zich in beperkte kring verbonden hebben geweten aan elkaar (bonding), wordt het tijd dat zij bruggen slaan tussen de eilanden (bridging), opdat niemand alleen hoeft te bowlen. Door veel auteurs wordt bepleit dat de overheid een stapje moet terugdoen, willen de burgers initiatieven kunnen ontplooiën. De terugtred van de burger dient een halt te worden toegeroepen. *Crowding out citizenship*, het verdringen van burgerschap, vindt plaats wanneer burgers zich niet (gemakkelijk) lenen voor de instrumentele logica van de overheid. De groei van lichte gemeenschappen als aanvulling op de langzame teloorgang van de traditionele zware gemeenschappen geeft hoop.

Opereert de publieke dienstverlening dankzij de polder in het midden van de driehoek van de samenleving? Te veel activiteiten zijn nu gecentreerd aan de linkerzijde, waar overheid en markt zijn gepositioneerd: er blijkt meer sprake te zijn van een tweedimensionale lijn staat – markt dan dat er sprake is van een driehoek. De balans is zoek in de driehoek. De Raad voor het openbaar bestuur schrijft: 'De markt wordt niet in staat geacht om recht te doen aan het publieke karakter van publieke taken, maar ook de overheid kan niet adequaat op nieuwe ontwikkelingen in en behoeften van de samenleving inspelen. De focus verschuift daarmee weer meer naar (...) de burgers en hun verbanden.'

Willen we die balans in de driehoek terughebben, dan zal de hoek van de burger er hard aan moeten trekken om activiteiten meer naar het midden te krijgen.

De halsstarrigheid van het publieke stelsel bemoeilijkt een beweging naar een vierde generatie participatie, die juist zo nodig is voor de komende participatiesamenleving. Ik ben op zoek gegaan naar de vraag waarom dit model in Nederland zich zo heeft vastgezet. Daarvoor ben ik eerst teruggegaan in de geschiedenis.

Nederland blijkt een bijzonder land. Omhooggeklommen uit de zee blijkt het alleen mogelijk droge voeten te houden als alle bewoners samen de zorg voor dijken en land delen. De lessen uit de Hoekse en Kabeljauwse Twisten worden in Nederland direct of indirect nog steeds onderwezen aan onze kinderen: we zijn afhankelijk van elkaar, we dienen samen te werken, we beslissen samen, de heterarchie

voert de boventoon, en we blijven net zo lang praten totdat we een gezamenlijk onderschreven standpunt kunnen accepteren.

Dit van oorsprong door geografische omstandigheden noodzakelijke gedrag heeft zich cultureel verankerd in onze bestuursfilosofie en -mentaliteit.

De bestuurlijke onbeweeglijkheid, zo blijkt in hoofdstuk 3, heeft onder andere te maken met onze hybride beleidscultuur. Daarnaast heb ik in de bestuurskunde gezocht naar een verdere verklaring van het vastzittende beleid, en maakte ik gebruik van relevante bestuurlijke fenomenen: het institutionalisme en de padafhankelijkheid, speciaal voor Nederland gebundeld tot institutionele padafhankelijkheid.

Dat, tezamen met onze consensusdemocratie, waar schikken en plooiën, machts-spreiding en machtsdeling, stroperigheid, beleidsaccumulatie, trainage en het principe van de minimuminterventie (vertaald in het protestants-christelijke soevereiniteit in eigen kring en het katholieke subsidiariteitsbeginsel) de boventoon voeren, hebben de Nederlandse bestuurlijke stijl, opvattingen en werkwijze gevormd. De spreiding van hindermacht en de verdunning van doorzettingsmacht hebben onder andere tot gevolg dat revolutionaire denkbeelden in Nederlanden zelden de barricaden halen. Stroperigheid ten aanzien van processen én structuren is een belangrijk fenomeen bij het hybride bestuur. Dat is overigens niet alleen nadelig: op deze manier worden ook pluraliteit gerespecteerd en totalitaire aanspraken vermeden.

Ik zie overigens ook dat het niet alleen een verankering in de polder is: de Nederlandse beleidscultuur is stevig ingebed in het Rijnlandse model.

Na deze algemene beschrijving van de wijze waarop het beleid van de publieke dienstverlening, waaronder dat van de jeugdzorg, tot stand komt, ga ik in hoofdstuk 4 eerst dieper in op het Nederlandse jeugd(zorg)beleid. In eerste instantie wordt kort de ontwikkeling van dat beleid toegelicht. Vooral de schriftelijke gegevens die ik vond over de klassieke bronnen van onze beschaving (de Bijbel en de klassieke cultuur) zijn voor de eenentwintigste-eeuwer schokkend: de regelingen en wetten – die we toch als een voorloper van het Nederlandse jeugdbeleid mogen beschouwen – beschouwen kinderen vooral als handelswaar. Deze start bepaalt tot ver in de Middeleeuwen de manier waarop wij met kinderen omgaan. Pas in de zeventiende eeuw, en vooral ná de Verlichting, komt er enige ruimte voor *sensiment de l'enfance*.

De oprichting van weeshuizen gebeurt door verschillende partijen (zowel particulieren als de kerken en lokale overheden), waarmee de eerste coördinatieproblematiek een gegeven is. Voor de jaren tot ver in de negentiende eeuw worden termen gebruikt als 'verhulde kindermoord', 'slachting der onnozen' en 'zwarte

pedagogiek'. In de twintigste eeuw verandert er langzaam iets: na het in de steek laten, kneden en domineren van kinderen hebben ouders het stadium bereikt van een coöperatief omgaan met hun kroost. Het duurt nog tot het midden van de twintigste eeuw eer 'vaderlijke macht' omgezet wordt in 'ouderlijke macht' en ouders hun kinderen niet langer als hun bezit (mogen) beschouwen.

Aan het begin van de twintigste eeuw is het terrein van zorg voor jeugd verdeeld: de criminele jeugd is voor de staat, en de verwaarloosde jeugd is voor de particuliere liefdadigheid. Vanuit het preventiedenken raakt de staat betrokken bij heropvoeding. Er komen Kinderwetten, de Kinderbescherming wordt opgericht, en vooral na de Tweede Wereldoorlog ontstaat een sterke uitgroei van de sector. De overheid gaat steeds meer instellingen subsidiëren, waardoor de jeugdsector van de hoek burger richting staat verschuift.

In de jaren zestig van de vorige eeuw ontstaat er steeds meer openlijke kritiek op het stelsel en zijn prestaties. Vanaf 1951 zijn er vele commissies die zich buigen over een effectiever en efficiënter stelsel voor jeugdzorg. Met enig understatement zou men de sector beleidsrijk kunnen noemen, maar beleidsturbulent kan eveneens. De voorstellen van de commissies zijn nagenoeg gelijklopend: eenduidige financiering en regelgeving staan bovenaan op de verlanglijstjes.

De *Wet op de jeugdhulpverlening* en de *Wet op de jeugdzorg*, besproken in paragraaf 4.3, brengen een beter georganiseerde en beter presterende sector niet dichterbij. De vraag naar jeugdzorg groeit jaarlijks: niet alleen de overheid, maar ook het stelsel zelf blijkt gulzig.

Daarna, in paragraaf 4.4, ga ik meer de diepte in. Eerst beschrijf ik de jeugdzorg aan de hand van een aantal kenmerken en problemen, waarna ik een aantal buitenlandse experts aan het woord laat over het Nederlandse jeugd(zorg)beleid. In één zin samengevat zou ik kunnen zeggen dat de jeugdzorg achter in het jeugd-stelsel is gepositioneerd, geïsoleerd van andere sectoren werkt, gericht op korte termijneffecten denkt en werkt, een dominante probleemoriëntatie heeft, en dat bestuurlijke of inhoudelijke oplossingen ervoor niet eenvoudig zijn omdat (beleids)innovatie moeizaam of niet tot stand komt.

Buitenlandse experts omschrijven in paragraaf 4.5 de Nederlandse jeugdzorg als *problem oriented and administration centred* in plaats van *opportunity focused and youth centred*; zij vinden dat het Nederlandse beleid gericht is op problemen in plaats van op *partnership, participation and recognition of potential strenghts*. Jeugdbeleid zou zich vooral moeten richten op het verwerven van *skills* (zoals *citizenship skills*) en *competences*. Jeugdparticipatie is daarbij de dominante factor.



Bovendien missen zij de relatie met de wijk of buurt en zien zij een gebrek aan *non-formal education* en jeugdwerk. Als het laatste al genoemd wordt, verwijst het naar *work with problem youth or youth problems*. Furthermore, *youth work was understood as a work with individual and not with groups or communities*.

In hoofdstuk 5 pas ik de twee begrippen van hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid uit hoofdstuk 3 toe op de informatie van de jeugdzorg van hoofdstuk 4.

Inzake hybriditeit concentreer ik me eerst op de aansturing en financiering van het stelsel. Gezien de vele (historische) stakeholders komen de aansturing en financiering van verschillende kanten. Daarna kijk ik naar de verantwoording, wat veel zegt over de verhoudingen.

Vervolgens ga ik in verband met institutionele padafhankelijkheid dieper in op het fenomeen van commissies (de schaduwmacht) in de jeugdzorg. Besturen in commissies behoort tot de standaard bestuurlijke reflexen wanneer de jeugdzorg zich voor een bestuurlijke discussie geplaatst ziet en het commissiewezen lijkt daarmee een onderdeel van de institutionele padafhankelijke processen. De organisatie en het werk van negen belangrijke commissies van de afgelopen zes decennia worden geanalyseerd en ik bezie wat ze precies hebben opgeleverd aan beleidsverandering. Het is opvallend dat (voorlopig?) de politieke commissies sneller tot resultaat komen.

Het is de vraag of het nu zo bezwaarlijk is dat het jeugd(zorg)beleid zich zo stevig verankerd weet en nauwelijks tot beweging te verleiden is. Daarvoor kijk ik in paragraaf 5.4 naar de effectiviteit van de jeugdzorg. De conclusie is onthutsend: ondanks een jaarlijkse investering van ruim 3,5 miljard euro in de jeugdzorg is niet geheel duidelijk wat haar effectiviteit is; vooralsnog lijkt zij bescheiden te zijn.

## 6.3 Conclusies

De brede vraag waarom het jeugd(zorg)beleid al zoveel jaren weinig effectief is en op welke wijze dit is op te lossen, heb ik hanteerbaar gemaakt door vijf meer concrete vragen te stellen. Ik zal hier achtereenvolgens de vijf vragen bespreken, waarna ik terugkom op de eerste, brede vraag.

### 6.3.1 Vraag 1

Om de totstandkoming van nieuw jeugd(zorg)beleid nader te onderzoeken, is de focus verbreed tot de publieke dienstverlening, ervan uitgaande dat de processen

die daar spelen niet alleen herkenbaar zijn, maar tevens gelden voor de specifiekere sector van het jeugd(zorg)beleid.

De eerste vraag luidt: *Hoe komt beleid in de publieke dienstverlening tot stand?* De totstandkoming van het beleid van de publieke dienstverlening wordt besproken in hoofdstuk 2, waarbij ik de positioneringsdriehoek van Mouwen (2004) als kapstok gebruik om de analyse uit te voeren. Ik bespreek achtereenvolgens de rol van de overheid, de rol van de markt en de rol en positie van de burger.

Aan de hand van de positioneringsdriehoek heb ik eerst stilgestaan bij de totstandkoming van beleid bij de overheid. De *eerste conclusie* is dat de overheid alleen niet bij machte lijkt om processen te doorbreken. Zij zit te zeer verankerd aan haar eigen verleden en stelselpartners om solerend een doorbraak te kunnen forceren. Dit is geen toevallige pech, dit is het resultaat van een historische beleidsontwikkeling.

Ik heb tevens gekeken naar wat ambtenaren persoonlijk vermogen. Echter, ambtenaren voeren het vigerende beleid *sine ira et studio* uit (Bovens *et al.*, 2007:378). Omdat er steeds meer regels bij komen (In 't Veld, 1982; De Leeuw, 2001) lijkt de bureaucratie te ontaarden in bureaucratisme (Bovens *et al.*, 2007:220), door Merton omschreven als 'beroepsdeformatie, waardoor organisatieleden meer belang gaan hechten aan middelen (bijvoorbeeld regels en budgetten) dan aan achterliggende doelen' (Merton, 1964, in Brandsen *et al.*, 2006:32). Doordat er voor de verschillende overheidslagen en kolommen geen gemeenschappelijke doelstellingen worden geformuleerd, ontstaat de mogelijkheid dat bureaupolitiek zich ontwikkelt tot bureaupolitisme (Bovens *et al.*, 2007:313).

Redelijkerwijs mag men niet verwachten, en dat is de *tweede conclusie*, dat (individuele) ambtenaren hier een doorbraak kunnen forceren.

Als de overheid het alleen niet kan oplossen, zorgt mogelijk de markt voor een oplossing. De NPM-fout om beleid uit het bedrijfsleven zonder aanpassingen over te planten naar de publieke dienstverlening lijkt te worden herhaald met de vermarkting. Volgens Verschuur (2008:52) leiden aanbestedingen tot een kostenverhoging van 30 procent als het gaat om ambtelijke capaciteit, zonder dat het leidt tot significante verbeteringen van de kwaliteit van het geleverde werk.

De andere nadelen zijn sinds enkele jaren ook bekend. Berden (2009) stelt dat marktwerking slecht is afgebakend, zich in de zorg onvoldoende heeft bewezen en dat zij overhaast en chaotisch wordt uitgerold. Marktwerking blijkt een goede die naar maar een slechte meester. Zo kan met aanbesteding alleen korte-termijnbeleid worden ontwikkeld en daarmee ontstaan geen prachtwijken, geen samenhang, geen sociale infrastructuur, geen sociaal kapitaal. Maar marktwerking heeft ook

nog heel andere onverwachte effecten, zoals verwoord door Van de Donk (2008b) die stelt dat het 'opmerkelijk is te constateren dat de notie van de calculerende burger in twintig jaar tijd van een te bestrijden probleemgeval in een nastrevenswaardig rolmodel is veranderd'.

Dat leidt ons tot de *derde conclusie*: de markt is onvoldoende in staat om de complexiteit zodanig te reduceren dat de publieke dienstverlening haar werk beter kan uitvoeren; zij vereist een overheid die optreedt als regisseur, marktmeester, scheidsrechter en hoeder van het publieke belang. Een sterke markt vereist een sterke overheid (WRR, 2012b:49).

De rol van de burger komt aan bod door participatie. Op de (overheids)participatietrap staat de burger nog ver af van de rol die hij wordt verwacht te hebben bij de omschakeling van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Het is de vraag hoe de publieke dienstverlening i.c. de jeugdzorg meer naar de centrale positie van de positioneringsdriehoek toe komt in plaats van te blijven hangen aan de linkerzijde tussen staat en markt.

Volgens veel wetenschappers (paragraaf 2.2.) vormt de verzorgingsstaat zich om tot een participatiesamenleving. Ik ben ingegaan op de in Nederland gebruikelijke vormen van ondersteuning in de publieke dienstverlening. Methoden als cocreatie, interactieve beleidsvorming, frontlijnsturing, presentiebenadering en zelfsturing komen aan bod aan de hand van de participatieladder.

De *vierde conclusie* luidt dat de huidige participatievormen de burger niet op de hoogste sport van Arnsteins participatieladder of op de laagste sport van de overheidparticipatieladder van de Raad van het openbaar bestuur (2012) plaatsen.

Hoewel Nederland een land is van 'zich medeverantwoordelijk voelen voor de samenleving' (Lems & Suvavierol, 2012:289) is de positie van de burger sinds het kabinet-Balkenende II actueel geworden.<sup>593</sup> Actief burgerschap<sup>594</sup> wordt belangrijk als reactie op onder andere Putnam (2000). Met het motto *do-it-yourself* zijn we in een doe-democratie geraakt, waar van burgers verwacht wordt dat ze actief zijn of worden voor en in een gemeenschap (Malmberg *et al.*, 2013:64). Dat gaat niet vanzelf. Om die reden is in het regulier onderwijs 'Actief burgerschap en sociale integratie' sinds 2006 een verplicht onderdeel geworden<sup>595</sup> (*Staatsblad* 2006, 36). De Onderwijsraad (2003:10) omschrijft de doelstelling daarvan als volgt: 'de bereidheid en het vermogen van jongeren om deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren'. Burgerschapsonderwijs wordt dus gegeven aan scholieren (en immigranten) als toekomstige burgers van de Neder-

landse samenleving, in de verwachting problemen van een gebrekkige sociale samenhang aan te pakken c.q. te voorkomen (Lems & Suvavierol, 2012:281).

Er is vanuit de overheid een duidelijk appèl op moreel burgerschap, naast formeel burgerschap (Schinkel, 2008). De burger hoort verantwoordelijkheden op zich te nemen (Tonkens, 2008a), en niet alleen vanuit een economisch gemotiveerde terugtreding vanuit de overheid. Volgens Van den Brink (2012:509) is dit geen kansloos verlangen (onder voorwaarde dat dit proces niet verpolitiseerd wordt<sup>596</sup>), maar hij merkt wel op dat pragmatiek in dezen belangrijk is: 'Als Nederlanders zich voor hun medemensen inzetten, dan is dat omdat ze vinden dat er dingen gedaan moeten worden, omdat ze mensen zien die hulp nodig hebben, omdat ze het leuk vinden of omdat het hun voldoening geeft' (pag. 262).

De maatschappelijke discussie over (het herstel van) de *civil society* (Van Stokkom, 2012:359) heeft voor het jeugd(zorg)beleid haar pendant gekregen in het pleidooi voor een pedagogische civil society (onder andere De Winter, 2011; Boss & Gemeke, 2012:198; Metz *et al.*, 2012). Daarbij is cruciaal dat de overheid op haar handen blijft zitten. Laatstgenoemden (pag. 78) schrijven: 'Wil de overheid gebruik maken van de gecombineerde kracht van zelfbeschikking en vrijwilligheid van de civil society voor de ontwikkeling en opvoeding van de jeugd, dan rest haar niets anders dan haar handen van de kwestie af te halen en af te wachten. De paradox van de civil society is dat er geen sprake is van die civil society zodra de overheid de civil society voorschrijft.'

Wat vroeger vooral particulier initiatief heette (Kennedy, 2009; Hoogenboom, 2011:389) of zelfbestuur werd genoemd (De Haan, 1993) wordt tegenwoordig als 'burgerinitiatieven' betiteld. Deze ontstaan bij voorkeur van onderop en er is sprake van interactie tussen burgers en instituties. Wel wil de overheid zich bescheiden opstellen en de burger zo veel mogelijk aan zet laten; de overheid moet aanvullend in plaats van invullend zijn (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011:380).

De civil society in Nederland is door die vermenging van staat en burger nooit zuiver van aard. Dat heeft twee belangrijke oorzaken: de burger zoekt al snel financiële hulp bij de overheid; daarnaast heeft de overheid de neiging zich vroegtijdig met het particulier initiatief te bemoeien. Er is eerder sprake van partnerschap en samenwerking dan van hiërarchie.<sup>597</sup>

De *vijfde conclusie* luidt dat, hoewel Putnam en vele anderen na hem het belang van sociale cohesie hebben aangegeven, de publieke sector, en dat geldt in dezelfde mate voor de jeugdzorg, zich nauwelijks inzet voor de maatschappelijke samenhang. De participatieprojecten bestendigen vooralsnog de dominantie van de overheid, een enkele uitzondering daargelaten (zoals bij de gemeente Peel en

Maas). De burger participeert in de processen van de overheid, vandaar de naam burgerparticipatie, en niet andersom.

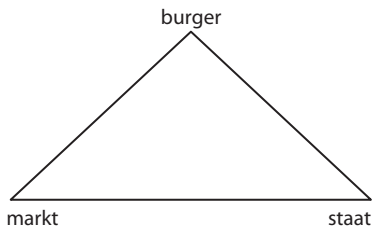
Wel stellen burgers zich tegenwoordig minder afhankelijk op van participatieprojecten en de samenwerking met de overheid. Dat gebeurt gedeeltelijk in informele groepen en lichte gemeenschappen (Hurenkamp & Tonkens, 2011), maar ook in de harde sectoren als bouwen en energie creëren burgers steeds vaker een samenwerkingsverband (lokale coöperaties) om vanuit een ander dan het traditionele model samen te werken.

Met de moderne media gedragen jongeren met hun *pick-and-mix* gedrag zich tegenwoordig weer anders (De Goede, 2011:222). De horizontale interactie in een informele groep draagt bij aan sociaal kapitaal en biedt jongeren een welkome aanvulling op verticale, formele initiatieven. Een bezwaar tegen informele groepen is dat zij vaak hun 'leden' rekruteren uit de eigen sociaal-economische klasse, waardoor het gewenste *bridging* minder tot niet tot stand komt. De informalisering leidt wel tot een verschuiving naar meer *democracy from below* (Van den Berg *et al.*, 2011:26).

De zesde conclusie is dan ook dat er andere vormen van zelfbestuur ontstaan, zelfs in vormen waar de overheid een meer beperkte (hier gaat het om overheidsparticipatie) of zelfs geen rol in speelt. Dit vergt van de overheid een drastische omschakeling in denken en handelen (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011:383). Deze zogeheten derde generatie burgerparticipatie<sup>598</sup> (Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011:440) positioneert de overheid op een andere plaats dan de eerste twee vormen.

Burgers worden nu in formele zin betrokken bij een aantal projecten vanuit de overheid. Het zijn de latere treden van de overheidsparticipatietrail (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Gezien de toekomstige samenlevingsvorm is dat echter onvoldoende; daar horen vormen van particulier initiatief, burgerinitiatieven en zelfbestuur bij. Dan kan de overheid (op de achtergrond) participeren in de processen van de burger.

De zevende conclusie is dat daarmee de positioneringsdriehoek van Mouwen (2004) waarin de staat als bovenpunt domineert, onder druk komt te staan. Gezien de (komende) ontwikkelingen lijkt de volgende, gekantelde driehoek werkelijkheid te worden.



*Figuur 8. De positioneringsdriehoek van de toekomst*

De burger komt daarmee aan op de top van de positioneringsdriehoek, waar markt en overheid hem schragen en dienen, zoals het was voordat bureaucratiserende en bureaupolitiserende systemen, stelsels en hiërarchieën zijn leefwereld overnamen, voordat De Nationale Ombudsman (2013:5) in zijn recente jaarverslag zich hardop afvroeg: ‘Kan de overheid ervoor zorgen dat er een betere verbinding ontstaat tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers?’

De nodale benadering (Boutellier, 2007) waar gelijkwaardigheid vooropstaat (zoals in veel netwerken het geval is) gecombineerd met een *bottom-up* benadering waarbij de burger het initiatief neemt, is de meest logische volgende stap in de ontwikkeling naar een participatiesamenleving.

Ik heb tevens geconstateerd dat de geografische historie de Nederlandse beleidscultuur diepgaand heeft beïnvloed. De eeuwenoude Nederlandse poldersamenleving kenmerkt zich door heterarchische verhoudingen, schikken en plooiën, het ontbreken van doorzettingsmacht en het verdelen van hindermacht over alle stakeholders.

De *achtste conclusie* is dat zowel de instellingen als het beleid hybride zijn (en daardoor buitengewoon complex en dientengevolge zelfs vaak improductief), hetgeen leidt tot een politiek-maatschappelijke situatie waar door wederzijdse afhankelijkheden het lastig is om veranderingen te bewerkstelligen. Belangen liggen zelden op één lijn en botsen regelmatig met elkaar (WRR, 2012b; RMO, 2011). Het Nederlandse beleid én de organisaties in de publieke dienstverlening functioneren al heel lang op dezelfde wijze en ingrijpende veranderingen zitten er voor de toekomst waarschijnlijk niet in, zolang we die wijzigingen op dezelfde wijze gestalte geven.

### 6.3.2 Vraag 2

Nu ik weet hoe het beleid in de publieke dienstverlening tot stand komt, valt met een bestuurskundige blik op dat er weinig beleidsbeweging is. Het lijkt wel alsof de verankering van het beleid zo stevig is dat het daardoor nauwelijks meer van zijn plaats komt. Om die reden vroeg ik me af of er bestuurskundige argumenten

zijn die deze relatieve stilstand kunnen verklaren. Met de vraag in het achterhoofd *Wat kunnen we uit de bestuurskunde gebruiken om de bestuurlijke veranderingsprocessen in de jeugdzorg te begrijpen?* zocht ik in de bestuurskundige literatuur naar mogelijke verklaringsgronden voor stilstaand beleid.

Mijn eerste zoektocht betrof de geschiedenis, de manier waarop in Nederland in vroeger eeuwen beleid tot stand kwam. De historisch-geografische omstandigheden hebben het Nederlandse gedrag, de mentaliteit en dus ook het beleidssysteem voor een belangrijk deel bepaald (De Graaf, 2004:13). Water blijkt een 'dominant structurerend element van de inrichting in Nederland' (Regeerakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie, 2007). De Nederlandse bestuurs- en beleidscultuur is geen sausje dat over de samenleving is gegoten, er is veeleer sprake van een marinade, waardoor de Nederlandse samenleving is doordrenkt van het eigen polderen. Daardoor komt beleid in Nederland alleen tot stand in samenwerking tussen verschillende partijen. Volgens velen zouden in veel situaties een hoger tempo en een meer uitgesproken beleidsrichting wenselijk zijn. Vaak lijkt in Nederland de besluitvorming gestold te zijn door de culturele (bestuurlijke) tradities, soms zelfs van eeuwen terug.

De poldermentaliteit heeft zich stevig verankerd in onze bestuurlijke stijl, opvattingen en werkwijze. Ten gevolge van hybriditeit bestaan eenvoudige oplossingen niet in Nederland.

Nederland is een land waar al lange tijd de beleidspraktijk heerst van gedecentraliseerd bestuur en coöperatieve vormen. De eerder gememoreerde historische gemeenschappelijke strijd tegen het water leidde tot wat we tegenwoordig een consensusdemocratie noemen. Het Nederlandse bestuurskarakter kenmerkt zich door een overlegcultuur die gericht is op consensus en harmonie, waarbij partijen min of meer op voet van gelijkheid betrokken zijn en waar slechts zelden iets afgedwongen wordt (Bos *et al.*, 2007). Het polderen zit ook via het Rijnland-model stevig verankerd in onze cultuur.

De voor Nederland zo kenmerkende bestuurscultuur is in de loop der eeuwen geïnstitutionaliseerd. Het is vaak formeel vastgelegd in overlegstructuren. Torenvlied en Hakvoort (2001:24) benoemen de institutionele ontwikkeling als een van 'gestolde voorkeuren'; daarmee geven zij aan dat de ontwikkeling als het ware vastligt, zelfs gepredestineerd lijkt. Met elkaar dragen de instituties een samenleving. Hoewel die samenleving voortdurend verandert, hebben de instituties een beperkt vermogen om snel te reageren; Boutellier (2011:18) spreekt van 'institutionele traagheid'. Hendriks (1996) wijt dat vooral aan het gegeven dat 'instituties sociale structuren zijn die het individuele handelen inkaderen'. Instituties zijn robuust ten opzichte van druk van buiten.

Een andere kwestie betreft padafhankelijkheid. Het Nederlandse beleid zit vastgeklonken aan dezelfde typen beleidsoplossingen, alsof de eerder ingeslagen route niet verlaten kan worden. De reeds eerder gemaakte keuzes beperken de mogelijkheden van het beleid nu. Waar men heen gaat, hangt af van waar men vandaan komt, en dat sluit sommige bestemmingen nu eenmaal uit. Het beleidsverleden kan niet vergeten worden. Padafhankelijke processen kunnen niet alleen fouten maken, maar ook fouten bestendigen.

Juist in Nederland zijn het institutionalisme en padafhankelijkheid tot één brok versmolten; hier hebben padafhankelijke routines zich gaandeweg dieper kunnen nestelen in institutionele structuren. Deze combinatie van institutionalisme en padafhankelijkheid wordt door Engbersen (2009:97) ‘institutionele padafhankelijkheid’ genoemd.

Naar aanleiding van vraag 2 luidt de *negende conclusie* dat de twee begrippen ‘hybriditeit’ en ‘institutionele padafhankelijkheid’ in dat verband relevant zijn.

### 6.3.3 Vraag 3

Daarna heb ik me gericht op de jeugdzorg. De vraag in dat verband is: *Hoe ziet het Nederlandse jeugd(zorg)beleid er uit?*

Om deze vraag te beantwoorden, ga ik in de paragrafen 4.2 en 4.3 terug in de tijd. Om enig inzicht te krijgen in de ontwikkelingen is het van belang te beschrijven waar de jeugdzorg vandaan komt. Ik startte met een korte beschrijving van het jeugdbeleid in de oudheid, via de Middeleeuwen tot aan de intrede van het kabinet-Rutte I in 2010 toe.

Men zou kunnen stellen dat het Nederlandse jeugdbeleid zijn oorsprong vindt in de Romeinse tijd. De wetten ten aanzien van kinderen uit die begintijd tarten onze huidige maatstaven. Het bijzondere is dat deze houding jegens kinderen al ten minste vijfduizend jaar geleden aanwezig was, en dat die pas de laatste eeuwen aan het veranderen is. Met de komst van de weeshuizen is er langzaam een ontwikkeling op gang gekomen die kinderen zag als mensen, en later als bijzondere mensen. Deze terugblik leert ons, en dat is de *tiende conclusie*, dat als we vooruitgang in het Nederlandse jeugd(zorg)beleid willen zien, we vooral grote afstand moeten nemen om veranderingen te kunnen zien. De in dit onderzoek bekeken afgelopen zestig jaar zijn misschien een te korte periode om basale veranderingen waar te nemen.

De *elfde conclusie* is dat de jeugdzorg een lange geschiedenis heeft, waarin vooral de laatste eeuw vele pogingen zijn ondernomen het beleid op een nieuwe leest te schoeien. Het gegeven dat er tot op de dag van vandaag pogingen worden on-



dernomen om het beleid drastisch te veranderen getuigt van ongenoegen met het vigerende beleid. Dit is bij uitstek te constateren over de afgelopen zestig jaar.

Daarnaast ga ik in paragraaf 4.4 in op de problemen van de huidige jeugdzorg. De *twaalfde conclusie* is dat de jeugdzorg achter in het jeugdstelsel is gepositioneerd, geïsoleerd van andere sectoren werkt, gericht op korte-termijneffecten denkt en werkt, een dominante probleemoriëntatie heeft, en dat bestuurlijke of inhoudelijke oplossingen niet eenvoudig zijn omdat (beleids)innovatie moeizaam of niet tot stand komt. Mede om die redenen lijkt de groei al decennialang niet te beteugelen.

In paragraaf 4.5 komt de visie van buitenlandse experts aan bod. Zij omschrijven de Nederlandse jeugdzorg als *problem oriented and administration centred* in plaats van *opportunity focused and youth centred*; zij vinden dat het Nederlandse beleid is gericht op problemen in plaats van op *partnership, participation and recognition of potential strenghts*. Jeugdbeleid zou zich vooral moeten richten op het verwerven van *skills* (zoals *citizenship skills*) en *competences*. Jeugdparticipatie zou daarbij de dominante factor dienen te zijn. Bovendien missen zij de relatie met de wijk of buurt en zien zij een gebrek aan *non-formal education* en aan jeugdwerk. Als het laatste al genoemd wordt, verwijst het naar *work with problem youth or youth problems*.

De *dertiende conclusie* luidt dat de probleembenadering zo diep verankerd zit in de jeugdsector dat daardoor een ontwikkelingsbenadering onmogelijk wordt gemaakt. Het is een beleidsrijke sector met een hyperactief bestuur, die veel voorbeelden en adviezen vanuit het buitenland over een ander jeugd(zorg)beleid naast zich neerlegt.

In paragraaf 4.6 heb ik stilgestaan bij de effectiviteit van de huidige jeugdzorg. Ik volsta hier met de *veertiende conclusie* dat het met de effectiviteit van de jeugdzorg zorgelijk gesteld is: of het ontbreekt aan relevante gegevens, of het effect is in de praktijk 'waarschijnlijk niet heel groot' (Van Yperen, 2010:86).

#### 6.3.4 Vraag 4

Nu ik weet hoe beleid tot stand komt in de publieke dienstverlening i.c. de jeugdzorg, tevens weet hoe de jeugdzorg er uit ziet en in de bestuurskunde twee begrippen heb gevonden die mogelijk (mede) een verklaring kunnen vormen voor de beleidsstilstand, wordt het tijd deze zaken op elkaar te betrekken. Vraag 4 luidt: *Hoe kunnen de twee geselecteerde begrippen uit de bestuurskunde het beleid van de jeugdzorg verklaren?*

In verband met het thema hybriditeit heb ik gekeken naar de (historische) verwevingen bij aansturing, financiering en verantwoording.

Het zal niet verbazen dat een sector waarin gedurende vele eeuwen sprake is van accumulatiebeleid, de hybriditeit in de aansturing groot is. Er zijn vele stakeholders die, ieder vanuit een eigen traditie, logica en beleid, meespreken over het jeugd(zorg)beleid; zelfs 'de overheid' spreekt niet met één mond en is op te splitsen in acht ministeries, twaalf provincies, drie stadsgewesten en 408 gemeenten.

Financiering en verantwoording houden elkaar in een houdgreep: het een kan niet veranderen als er voor de andere kant ook geen andere regels gaan gelden. Ik heb nader stilgestaan bij de verantwoording. In de jeugdzorg telt vooral het verticale toezicht. Horizontale verantwoording komt nauwelijks voor en diagonaal toezicht is terug te vinden bij het inspectiewezen. Het is wenselijk dat alle betrokken jeugdinspecties in hun geheel worden omgevormd naar het model Project Integraal Toezicht. Wel is er sprake van meervoudige verantwoording; het door Bovens genoemde 'probleem van de vele handen' maakt het onmogelijk een duidelijke actor aan te wijzen als zaken niet naar voldoening lopen. De hybriditeit werkt versluitend.

De *vijftiende conclusie* is dat hybriditeit is aangetoond in de aansturing, financiering en verantwoording van de jeugdzorg. Omdat slechts zelden alle stakeholders dezelfde agenda's en beleidsverlangens hebben en omdat de hindermacht al eeuwenlang is verdeeld, zit de sector muurvast. Deze situatie maakt het niet eenvoudig c.q. onmogelijk om daadkrachtig bestuur te voeren.

Opmerkelijk voor de verantwoording is dat zij zich bevindt op het niveau van concrete diensten; de subsidiëring van jeugdzorg lijkt wel een activiteitenfinanciering, met als gevolg dat er een uitgebreid controlesysteem is opgezet dat zich voornamelijk richt op volumes. Verslaglegging gaat over productie en kostprijs. Het maatschappelijk doel van de instelling en de middelen die zij inzet om die doelen te bereiken worden niet besproken. Het gaat de verantwoordingsfora klaarblijkelijk niet om de *outcomes*, maar om de *throughput*, soms om de *output*.

De *zestiende conclusie* is dat de jeugdzorg in de bestaande situatie blijft hangen zolang de aansturing, financiering en verantwoording niet naar een hoger abstractieniveau worden getild. Op deze wijze zit de sector gevangen in onvolkomen beleid en zijn pogingen om daaraan te ontsnappen tot mislukken gedoemd.

Het uit het bedrijfsleven overgenomen Raad van toezicht-model heeft eveneens grote onvolkomenheden: het ingezette *two tier* systeem dat geen verantwoording kent tegenover de aandeelhouder (lees: maatschappelijke verantwoording) is een structureel gebrek, wat zich slechts laat oplossen door de invoering van de maatschappelijke onderneming.

De *zeventiende conclusie* is dat de maatschappelijke onderneming vanuit die achtergrond een aanwinst voor de jeugdzorg zou zijn.

Na de oriëntatie in verband met hybriditeit stap ik in verband met de beantwoording van vraag 4 over naar het tweede begrip, institutionele padafhankelijkheid. Ik heb gezien dat veel beleidsvoorstellen al tientallen jaren terugkomen (bijvoorbeeld de wens tot eenduidige financiering en regelgeving), maar het lijkt alsof de zaak klem zit. De combinatie van (neo)institutionalisme en padafhankelijkheid werkt funest uit voor de jeugdzorg die zich graag (basaal) wil veranderen teneinde de effectiviteit te kunnen verhogen. Padafhankelijke processen blijken niet alleen fouten te kunnen maken, maar ook fouten te kunnen bestendigen. Bij het voortduren van padafhankelijkheid slijten zij in institutionele routines en uiteindelijk in institutionele structuren in.

Institutionele padafhankelijkheid in de jeugdzorg heb ik bestudeerd door te kijken naar wie of wat de beleidsvoorstellen produceert, en dat zijn in de jeugdzorg vooral commissies. De vormgeving, bemensing, verslaglegging en aanbevelingen van negen belangrijke commissies die zich de afgelopen zestig jaar over het jeugdzorgbeleid hebben gebogen, zijn bestudeerd. Ik ga bij het begrip commissie uit van de definitie van Schulz (2010:22): ‘een groep van personen die gezamenlijk op *ad hoc* basis een bepaalde kwestie aanpakt’. Het besturen in commissies is de Nederlandse jeugdzorg niet vreemd.

De *achttiende conclusie* is dat de commissievorm een historisch-dwingende vorm is waar de jeugdzorg moeilijk aan kan ontsnappen. Besturen in commissies behoort tot de standaard bestuurlijke reflexen wanneer de jeugdsector zich voor een bestuurlijke discussie geplaatst ziet en het commissiewezen lijkt daarmee een onderdeel van de institutionele padafhankelijke processen.

De commissies, met uitzondering van de drie laatste commissies: *Operatie JONG*, de *Commissie Zorg om Jeugd* en de *Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg*, hebben leden die min of meer een achterban vertegenwoordigen. Hoewel zij formeel zonder last en ruggespraak zitting hebben in de commissies, zijn de verschillende stakeholders daarmee (impliciet) representanten van een deel van het sector. Dat helpt de zaak niet vooruit. Standpunten worden grotendeels herkauwd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de commissies zoveel gelijkkluidende adviezen geven die in feite commissiecompromissen zijn. Een effectieve aanpak van het verkokerde rijksbeleid, de versnipperde subsidiestromen en de conflicterende regelgeving is tot op heden niet gelukt.

De *negentiende conclusie* luidt dat commissies met een achterbanvertegenwoordiging niet succesvol zijn geweest.

De hier genoemde laatste drie commissies zijn politieke commissies. Vooral de effectiviteit van de laatste commissie is groot: een werkgroep waaraan acht politieke partijen uit de Tweede Kamer zich verbonden weten. Als een brede Tweede

Kamercommissie zich door een nota vastlegt op nieuw beleid, is het erg onwaarschijnlijk dat dit beleid politiek niet zal landen.

De politieke commissie is effectief in de zin dat haar beleidsvoorstellen snel politiek gehonoreerd worden. Of Tweede Kamerleden nu de juiste personen zijn om de beste oplossingen voor de jeugdzorg te bedenken is een ander verhaal. Dat de werkzaamheden van de commissies de kern van de problemen nimmer effectief opgelost hebben, zegt iets over het institutionele padafhankelijke karakter van de jeugdzorg. Ik vraag me af of een politieke commissie zich onttrekt aan de krachten van institutionele padafhankelijkheid – dat zal de toekomst moeten uitwijzen.

Wel kan ik de *twintigste conclusie* trekken: de aan de hand van het voorbeeld van commissies onderzochte institutionele padafhankelijkheid is aangetoond.

Het is in dezen niet geheel duidelijk welke bestuursstijl er door welke overheid wordt gehanteerd, de incrementele of de coöperatieve bestuursstijl. De incrementele bestuursstijl, waarbij men tevreden is met stap voor stap kleine aanpassingen, leidt sneller tot overeenstemming als de participanten verschillende gezichtspunten hebben. Lindblom (2004:186) spreekt bij incrementeel beleid<sup>599</sup> over het gevaar van *camel noses* en *muddling through*<sup>600</sup>, en hij vindt dan ook dat incrementeel beleid nadrukkelijk geëvalueerd moet worden. Dergelijk zelfevaluerend beleid kan overigens leiden tot een vicieuze cirkel: *policy as its own cause*. De coöperatieve stijl daarentegen kenmerkt zich door ‘het geven en nemen’, dat in de polderende jeugdzorg ook niet onbekend is (zie het ‘schikken en plooiën’ van Daalder, 1995). Een bestuursstijl bepalen voor de overheid inzake de jeugdzorg lijkt ondoenlijk. De indruk ontstaat dat beide stijlen slechts adhocratisch ingezet worden en niet tot het basisrepertoire behoren van de overheid. ‘Als bij een overheid een incrementele en coöperatieve bestuursstijl ontbreekt, groeit de kans op stagnerende beleidsbepaling’, zo stellen Akkerman en De Vries (2008:110).

Het onbehagen over de beperkte effectiviteit van de jeugdzorg is de motor achter de stelseldiscussies. Als de jeugdzorg inhoudelijk moeilijk is te verbeteren (zie de tot op heden niet opgeloste effectiviteitsdiscussies), ligt de oplossing waarschijnlijk in het verbeteren van de structuren. Daarnaast baart de moeilijk te stoppen groei van de vraag naar jeugdzorg, zeker in dit tijdsgewricht met financiële beklemmingen, de overheid zorgen. Het streven naar beleidsverbetering is alleszins verklaarbaar, maar gezien de inperkende, vertragende en obstruerende omstandigheden van hybriditeit en de processen van institutionele padafhankelijkheid die zich steeds manifesteren, blijven de resultaten achter bij de verwachtingen. Het heeft de afgelopen decennia geleid tot soms (cosmetisch) ander, maar geen effectiever jeugd(zorg)beleid.

Vraag 4 luidde of hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid het beleid van de jeugdzorg kunnen verklaren. Ik heb geconstateerd dat het beleid vastzit, al lijkt er de laatste jaren wel een politieke neiging tot een ontsnappingspoging te bestaan door vaker politieke commissies aan het werk te zetten. Het antwoord op vraag 4 luidt kortweg ja. Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid is in de afgelopen zestig jaren weinig opzienbarend vooruitgekomen gezien de kritiek vanuit de samenleving (cliënten, politiek, overheid, de sector, bestuurders) op die jeugdzorg (de effectiviteitsdiscussie, de toenemende groei, de onbedwingbare toename van de kosten, het groeiende onbehagen over (het tekort aan) jeugdzorg en dergelijke).

De 21ste conclusie luidt dat hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid van toepassing zijn op het jeugd(zorg)beleid en dat zij op zijn ontwikkelingen een sterk stagnerende invloed hebben (gehad). Voor de volledigheid voeg ik hieraan toe dat hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid geen uitsluitende verklaringen zijn. Naar ik aanneem zijn deze twee begrippen voor een belangrijk deel oorzaak zijn van de beleidssurplace, maar het is niet onwaarschijnlijk dat ook andere factoren een zekere rol kunnen spelen.

### 6.3.5 Vraag 5

Voor de laatste vraag: *Op welke wijze kan informatie inzake de nieuwste innovatiestrategieën een rol spelen bij vernieuwing van het jeugd(zorg)beleid?* ging ik op zoek naar de nieuwste innovatiestrategieën. Ik heb in het bijzonder gekeken naar *Blue Ocean Strategy*, *co-creation*, *open innovation* en *crowdsourcing*. Deze innovatieve bewegingen tonen dat innovatief beleid steeds vaker samen met andere partijen gebeurt. Daarnaast, en dat is de 22ste conclusie, vinden innovaties tegenwoordig vooral plaats in samenspraak met of door burgers zelf; open innovation maar vooral crowdsourcing zijn innovatieve werkwijzen waar het jeugd(zorg)beleid baat bij zou kunnen hebben.

De meest invloedrijke innovatie berust op het principe van crowdsourcing, waarbij de burgers zelf de uitkomst bepalen (denk ook aan *wisdom of crowds*). Dat in de nieuwste innovatietechnieken de burger de leiding heeft, past volledig in de positioneringsdriehoek van de toekomst in conclusie zeven. Langzaam grijpen ontwikkelingen op elkaar in.

Daarnaast concludeer ik, en dat is de 23ste conclusie, dat de door Geul beschreven Japanse methode van beleidsconstructie (ga eerst naar het buitenland en kijk wat daar werkzaam is voordat er binnen de Nederlandse verhoudingen geplooid moet gaan worden) zeer behulpzaam kan zijn bij het ontwerpen van nieuw Nederlands jeugd(zorg)beleid. Hiermee worden de stagnerende effecten van hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid in het maken van nieuw beleid voorkomen.

### 6.3.6 Brede vraag

De brede vraag die ik mij heb gesteld, luidde: waarom is het jeugd(zorg)beleid al zoveel jaren weinig effectief en op welke wijze is dit op te lossen?

Om deze algemene vraag hanteerbaar te maken, heb ik gekozen voor een opsplitsing in vijf vragen om, al omsingelend, deze algemene vraag te tackelen. Ik zal trachten in enkele zinnen het geheel samen te vatten.

Al sinds vele eeuwen wordt in Nederland op dezelfde wijze beleid gemaakt; daar ligt een schatplichtigheid aan het water aan ten grondslag. De poldermens zit in het Nederlandse genetisch materiaal, zo lijkt het. We werken samen en accepteren moeilijk gezegd dat besluiten afdwingt. We onderhandelen tot we zoveel compromissen met elkaar vermengd hebben dat ieder kan leven met een flets akkoord. Minderheidsstandpunten worden gerespecteerd, zo is onze connotatie van democratie.

Door deze wijze van beleid maken is het niet verwonderlijk dat de beleidsvoortgang beperkt is. Dat telt niet in de laatste plaats voor het Nederlandse jeugd(zorg)beleid. De jeugdzorg tobt al sinds de Tweede Wereldoorlog met het stelsel. Het is onvoldoende effectief, duur en is achterin gepositioneerd met als gevolg een niet te stoppen groei van hulpvragers en stijging van de kosten. Daarnaast werkt de jeugdzorg geïsoleerd van andere sectoren, denkt en werkt op basis van korte termijn-effecten en heeft een dominante probleemoriëntatie. Innovatieve activiteiten worden door de bestaande structuren al snel geïncorporeerd opdat zij geen bedreiging vormen voor de continuïteit van de sector.

Bestuurlijke oplossingen lijken niet eenvoudig te zijn gezien de stroom van rapporten over stelselverbeteringen gedurende de afgelopen zestig jaar. De verstatelijking is de afgelopen decennia onveranderlijk doorgegaan. Daarnaast heeft de sector in de positioneringsdriehoek, ten gevolge van de introductie van het New Public Management een slag gemaakt richting markt. Dat is tot op heden geen zegen gebleken: de effectiviteit is er niet op vooruitgegaan.

Ondertussen maakt de samenleving de omslag naar een ander type: de verzorgingsstaat gaat over in een participatiesamenleving. Daar zullen burgers meer de regie hebben in de publieke dienstverlening. Het zou wonderlijk zijn als deze brede processen de jeugdzorg onaangeroerd zouden laten. Dan zal er bestuurlijk overigens wel iets nieuws bedacht moeten worden, want de huidige participatievormen van cocreatie, interactieve beleidsvorming, frontlijnsturing en de presentatiebenadering voldoen niet aan de norm van zelfbeheer. Die weg is nog lang, zo blijkt uit de overheidsparticipatietrap van de Raad van het openbaar bestuur.

De burger staat met zijn leefwereld ver af van de systeemwereld van de overheid. De institutionele en provisieloga overheersen de vraag- of zorglogica die vertrekt vanuit de burger.

Een historisch onderzoek naar de jeugdzorg geeft aan dat de sector van ver komt. De ontwikkelingen zijn dan misschien niet zo goed te zien wanneer we naar de afgelopen zestig jaar kijken, maar zijn des te duidelijker wanneer we haar geschiedenis in termen van duizenden jaren plaatsen. Punt blijft dat de ontwikkelingen tegenwoordig toch te traag gaan. De jeugdzorg heeft immers tot taak de hulpvragende kinderen en hun gezinnen nú te helpen, en niet pas over jaren.

In de bestuurskunde zijn twee begrippen die het *wickedness*-karakter in het jeugd(zorg)beleid kunnen verklaren: hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid. Hybriditeit heeft tot gevolg dat doorzettingsmacht en hindermacht (historisch) verdeeld zijn.

Daarnaast is er de afgelopen decennia een proces op gang gekomen van verstatelijking, vermarkting, ontstatelijking, vermaatschappelijking, enzovoort. Daardoor zijn bij alle beslissingen veel stakeholders betrokken, hetgeen vanwege de heterarchische relaties bijna garant staat voor nauwelijks doorpakken. Het jeugdzorgdossier getuigt ervan.

Ik heb het begrip hybriditeit getoetst aan de financiering en verantwoording van de jeugdzorg. Het is niet moeilijk te constateren dat de financiering en verantwoording, twee kanten van dezelfde medaille, een hybride structuur hebben. De sector zit in dat opzicht vast, mede omdat hij ingewikkeld is georganiseerd en omdat veel betrokken partijen een verschillende agenda voeren. Daadkrachtig beleid maken lijkt er voorlopig niet in te zitten. Dat de verantwoording op het niveau van concrete diensten plaatsvindt, maakt het er niet gemakkelijker op; dat leidt te vaak tot detailwerk. Er zou een wereld te winnen zijn als de financiering een *outcomes*-karakter zou krijgen. Misschien dat de maatschappelijke onderneming, die overigens door het kabinet-Rutte I in de politieke ijskast is geplaatst, een oplossing zou kunnen zijn.

Institutionele padafhankelijkheid staat voor de vastgeklonken vormen die in de geschiedenis van de jeugdzorg ontwikkeld zijn en die zich moeilijk laten veranderen. De sector lijkt het traditionele pad haast niet te kunnen verlaten, en de instituties zitten tot in de haarwortels van de samenleving. De combinatie van institutionalisme en padafhankelijkheid leidt tot veel relatieve stilstand.

Institutionele padafhankelijkheid heb ik bestudeerd door te kijken naar wie of wat de beleidsvoorstellen produceert, en dat zijn in de jeugdzorg vooral commissies. Negen belangrijke commissies die zich de afgelopen zestig jaar over de jeugdzorg hebben gebogen en hun rapporten zijn onder de loep genomen. Er blijken grote overeenkomsten in de oplossingsvoorstellen van de commissies; het is er alleen niet van gekomen. Sinds kort hebben we te maken met het fenomeen van politieke



commissies in de jeugdzorg. Zij zijn veel effectiever als het gaat om snelle, daadkrachtige en fundamentele politieke besluiten, maar het is, gezien de hangende status van de transitie van de jeugdzorg, nog veel te vroeg om te stellen dat zij ook maatschappelijk succesvol zijn (geweest).

Als het jeugd(zorg)beleid zich zo moeilijk laat vernieuwen, is het van belang hier nader bij stil te staan. Wat is (beleids)innovatie, hoe werkt dat, zijn er moderne vormen waar de sector zijn voordeel mee zou kunnen doen? Ik heb gekeken naar de *Blue Ocean Strategy*, *co-creation*, *open innovation* en *crowdsourcing*. Het blijkt dat bij de nieuwe manieren van innovatie de burger een hoofdrol speelt, en de overheid en de professionals steunen en motiveren hooguit op de achtergrond. De *wisdom of crowds* geeft een bijzondere invulling aan de beweging om burgers (cliënten) een hoofdpositie te geven.

Jeugd(zorg)beleid en beleidsinnovaties vormen een ongemakkelijke combinatie. Een belangrijke conclusie is dat, gezien de hybride structuur en het institutionele padafhankelijke karakter van de sector, het weinig effectief is om op dezelfde weg van beleid maken door te gaan.

Er dienen beleidsinnovaties gevonden te worden die de eerder genoemde mankementen van de jeugdzorg tackelt, die meebeweegt met het proces naar de aanstaande participatiesamenleving, die de adviezen van de buitenlandse experts meeneemt, die tegemoetkomt aan talentbenadering (in plaats van competenties), aan sociaal kapitaal (in plaats van human capital), aan een beleid waar *bonding* plus *bridging* van belang zijn, waar informele groepen een rol spelen, waar de overheid zich terughoudend en stimulerend opstelt door burgers ruimte te geven in plaats van zelf de deskundige te willen zijn.

Om dat andere beleid te krijgen zou het karakter van de jeugdzorg, dat kan worden omschreven als hiërarchisch, *top-down* en op de korte termijn gericht met een *in of the box*-complexie moeten veranderen in heterarchisch, *bottom-up* en duurzaam met een *out of the box*-karakter.<sup>601</sup> Over dergelijke beleidsvoorstellen gaat het slothoofdstuk.





# 7 De betere toekomst

---

## 7.1 Inleiding

De ervaringen van de afgelopen zestig jaar tonen aan dat voorstellen om het jeugdstelsel basaal te wijzigen, weinig effect hebben gehad. Na het lezen van zoveel beleidsvoorstellen voor een effectiever jeugd(zorg)beleid ben ik door de jaren heen bescheiden geworden over de verbetering die bewerkstelligd zou kunnen worden met stelselwijzigingen binnen de jeugdzorg. Ik ben na het bestuderen van het voorgaande materiaal er van overtuigd geraakt dat stelselwijzigingen, gezien de sterk conserverende krachten die inherent zijn aan de sector van de jeugdzorg, niet per definitie (of per definitie niet?) bijdragen aan een effectievere jeugdzorg. Om die reden kies ik voor een andere benadering. Ik geef er de voorkeur aan de discussie ten aanzien van het huidige stelsel te vermijden en verbeteringsvoorstellen te doen die het huidige jeugdstelsel aanvullen. Geïnspireerd door Geul (2006) kijk ik daarvoor naar het buitenland. Daarmee breek ik uit het Nederlandse denkschema dat en de Nederlandse logica die de sector de afgelopen decennia hebben beperkt in zijn oplossingen.

Tevens kijk ik naar inspirerende voorbeelden die werkzaam zijn buiten de jeugdzorgsector, maar een verbeterde gang van zaken in de jeugdzorg ten gevolge (zouden kunnen) hebben. Ik wil de voorbeelden evenmin uit één land halen noch uit een land waar Nederland qua cultuur en historie dicht tegenaan schuurt. Voor dit onderzoek is daarom gekozen voor twee gescheiden onderwerpen in twee historische, culturele en politieke tegenpolen: Rusland en de Verenigde Staten.

In paragraaf 7.2 ga ik beknopt in op de Russische *non-formal education*. De informatie voor deze paragraaf heb ik, naast literatuuronderzoek, opgedaan tijdens de meer dan honderd reizen de afgelopen twintig jaar naar Oost-Europa. Ik heb daar in deze periode gesproken met tientallen bewindspersonen over het specifieke jeugdbeleid van het betreffende land. Soms waren deze gesprekken informeel van aard, soms hadden zij een formeel karakter. Af en toe vond het gesprek plaats in de vorm van een interview. Daarnaast is veelvuldig met beleidsmakers, wetenschappers, bestuurders, professionals, ouders en jeugdigen gesproken, en heb ik vele werkbezoeken afgelegd. Een deel van de verworven kennis is eerder gepubliceerd (Clarijs, 2011; Clarijs, 2010; Clarijs, 2008a; Clarijs, 2008b; Clarijs, 2008c; Clarijs, 2008d; Clarijs, 2008e; Clarijs, 2008f; Clarijs, 2008g; Clarijs, 2008h; Clarijs, 2006; Clarijs, 2005a; Clarijs, 2005b; Clarijs, 2004e; Clarijs, 2001); mijn publicaties in

Oost-Europese boeken en tijdschriften neem ik hierin niet mee vanwege de ontoegankelijkheid en oncontroleerbaarheid.

Eerder is geconstateerd dat de burger, al is moeilijk te bepalen op welke termijn precies, een hoofdrol zal gaan spelen. De verzorgingsstaat is mede door de financiële crisis in de westerse landen op zijn retour, de markt is voor de publieke dienstverlening in veel gevallen ontoereikend gebleken, dus kijken we nu naar de burger. Er is sprake van een overgang naar een participatiesamenleving, waar de burger een centrale rol krijgt toebedeeld c.q. naar zich toetrekt.

Trendwatchers verwachten dat burgers het beleid en de uitvoering daarvan zelf gaan doen.<sup>602</sup> Gezien mijn andere conclusies met betrekking tot de dominante positie van de staat en institutionele padafhankelijkheid zou de overdracht van macht van staat naar burger een moeizaam proces kunnen worden. Zowel bestuurders als professionals kunnen zich weinig voorstellen bij burgers die allerlei initiatieven succesvol naar zich toetrekken en uitvoeren; Tonkens stelt zelfs nadrukkelijk dat vrijwilligers gedragen moeten worden door professionals (Van Houten, 2013:5). In paragraaf 2.5.2 is stilgestaan bij deze uitvoeringsproblemen.

Om die reden kijk ik naar een beweging die sinds 25 jaar in de Verenigde Staten en daarbuiten<sup>603</sup> veel opgang maakt, Result Based Accountability (RBA).<sup>604</sup> Ik heb na een aantal studiebezoeken in de afgelopen jaren in 2012 een aantal maanden in de Verenigde Staten gewerkt met en bij de belangrijkste stakeholders in RBA-processen in Kansas City, op een aantal plaatsen in Californië en in Washington DC. Tevens heb ik tijdens dit studie- en werkverblijf tientallen personen geïnterviewd: beleidsmakers, wetenschappers, politici, burgers, professionals en onderzoekers. De afgelopen tien jaar heb ik regelmatig gesproken met coryfeeën van de Amerikaanse RBA-beweging, zoals Mark Friedman (Fiscal Policy Studies Institute, Santa Fe, New Mexico), Con Hogan (Plainfield, Vermont), Phyllis Brunson (Center for the Study of Social Policy, Washington DC), Bert Berkley en Gayle Hobbs (Local Investment Commission, Kansas City), Susan Brutschy (Applied Survey Research, Watsonville CA) en Arlene Lee (National Academy of Sciences, Washington DC). Daarnaast is er herhaaldelijk contact met personen die RBA in Raad van Europa-verband in een aantal Europese steden introduceren, zoals Irena Guidikova (Raad van Europa), Thijs Malmberg, Willie van Eijs en Willem Bongaarts. Ik leun voor deze paragraaf tevens op eerdere publicaties over deze thematiek (Malmberg, Van Eijs & Clarijs, 2013; Clarijs, 2012; Clarijs *et al.*, 2011; Clarijs, 2010; Clarijs & Van Hout, 2009a en b; Clarijs & Van Eijs, 2008; Clarijs & Kuppens, 2008; Clarijs, 2004b en c). In paragraaf 7.3 staat het Amerikaanse *Result Based Accountability* centraal. Beide onderwerpen – NFE en RBA – verdienen meer aandacht dan in dit verband hieraan gegeven kan worden.

Dan wordt het tijd voor een overkoepelend betoog. We weten inmiddels wat de zwakten zijn van het huidige jeugd(zorg)beleid en waarom veranderingen zo moeilijk te verwezenlijken zijn, we kennen nu ook het karakter van de mogelijke verbeteringen en de lijn van het toekomstige beleid van transitie en transitie van de jeugdzorg is duidelijk. In paragraaf 7.4 sluit ik af met enkele samenvattende conclusies.

## 7.2 Beleidsaanbeveling 1: aandacht voor het derde milieu. NFE in Rusland

Nederlandse kinderen brengen hun dagen thuis door, op school, en daarbuiten zoals op straat, bij clubs en bij vriendjes. Traditioneel wordt deze trits aangeduid met het eerste milieu (gezin), het tweede milieu (onderwijs) en het derde milieu (vrije tijd).<sup>605</sup> De jeugdzorg is gekoppeld aan vooral het eerste milieu. Sinds Van Susteren (1991) met het vindplaatsgericht werken en later de Zorgadviesteams (Bosdriesz & Berkenbosch, 2003; Steenhoven & Van Veen, 2006) hebben gewezen op het belang van een verbinding van de jeugdzorg naar het onderwijs is het tweede milieu ook meer betrokken geraakt bij de jeugdzorg. In deze paragraaf ga ik, nadat ik kort het tweede milieu heb besproken, in op de mogelijkheden van het derde milieu in Nederland voor een adequatere jeugdzorg.

Er is altijd kritiek op het onderwijs geweest.<sup>606</sup> Dat komt enerzijds door het gegeven dat sommigen het onderwijs andere of extra taken toedichten, anderzijds doordat de samenleving steeds verandert<sup>607</sup> en het onderwijs vertraagd meebeweegt.<sup>608</sup> Naast deze structuurproblemen<sup>609</sup> is de opbrengst van het onderwijs volgens sommigen onvoldoende en zelfs steeds minder.<sup>610</sup>

Ondanks de lange professionele historie en de aanzienlijke wettelijke en financiële middelen die het onderwijs toegewezen krijgt<sup>611</sup>, slaagt het maar zeer ten dele in zijn maatschappelijke taak. Dit is overigens geen nieuw gegeven, want eigenlijk is het onderwijs op die wijze opgezet: *'The education system was built primarily to serve the upper third of the student body that would go on to further academic or professional education, to tolerate another third that will stay in school but learn little of much benefit to them after graduation, and to fail at least a third of the student body that initially came here to learn'* (Van Veen, 2001:12).

Het aantal 'moeilijke leerlingen' in het basisonderwijs groeit jaarlijks. Op de reguliere scholen in het voortgezet onderwijs neemt het aantal kinderen met een 'rugzakje' steeds meer toe.<sup>612</sup> Steeds vaker wordt gesteld dat het schoolsysteem en de schoolprogramma's sterk bijdragen aan de problemen van de leerling en zijn mislukte schoolcarrière. De in dat verband gebruikte term *'at risk school environ-*

*ment'* (Van Veen, 2001:9) duidt erop dat vooral de school zelf problemen heeft: *'it is the school that should be considered at risk'* (Van Veen *et al.*, 1997:7).

Tachtig procent van de docenten meent dat de kwaliteit van het onderwijs de afgelopen twintig jaar ernstig is teruggelopen (Obbink, 2007).<sup>613</sup> Een groot bezwaar bij beleidsveranderingen is volgens leerkrachten<sup>614</sup> dat er nog te vaak sprake is van 'buiten naar binnen, van boven naar beneden' (Jansma, 2006:60).<sup>615</sup>

Met deze kritische kanttekeningen ten aanzien van het onderwijs<sup>616</sup> dringt zich de vraag op of aandacht voor het tweede milieu wel een gelukkige oriëntatie is voor de jeugdzorg.<sup>617</sup> Jeugdigen zelf vertellen dat er een duidelijk verband is tussen gezin, school en vrije tijd (De Winter, 2001:61). Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid slaat met zijn streven naar een integraal beleid een voor de hand liggende partner over, het derde opvoedmilieu, de vrije tijd, de non-formal education. Ondanks sommige mooie woorden over 'de jeugdzorg naar voren schuiven naar vóórliggende voorzieningen' (Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, 1999:14) gebeurt er weinig op dit gebied. Veel andere landen in Europa doen Nederland voor dat dat ook anders kan. Het is vooralsnog niet goed te begrijpen waarom de Nederlandse overheid zich wel met gezin en school bezig houdt en het derde milieu links laat liggen.

Basisscholen, voortgezet onderwijs, hbo's en universiteiten behoren tot het formal education-systeem. In verschillende Europese landen<sup>618</sup> worden verschillende termen gebruikt om de naschoolse activiteiten<sup>619</sup> te beschrijven.<sup>620</sup> Deze activiteiten hebben als eerste gemeenschappelijk kenmerk dat ze zijn bedoeld voor kinderen en jongeren<sup>621</sup> na schooltijd.<sup>622</sup> De Raad van Europa<sup>623</sup> en de Europese Unie spreken vooral van 'non-formal education'; om die reden houd ik deze term aan.

Er valt een aantal bijzonderheden op wanneer ik naar non-formal education kijk. Het belangrijkste verschil met formal education is dat non-formal education een vrijwillige keuze is van het kind dat na schooltijd aan activiteiten meedoet om zich te bekwamen in iets wat het kind zelf leuk of belangrijk vindt.<sup>624</sup> Dat zich bekwamen zit niet in het vergaren van meer schoolse kennis, maar in het vergroten en benutten van talenten.<sup>625</sup> Daar waar het verplichte onderwijs met zijn door anderen vastgestelde curriculum zich vooral richt op schoolse feitenkennis (bijvoorbeeld jaartallen, spelling, rekenen, topografie), gaat het bij non-formal education om een verantwoorde groei van de persoon van het kind.<sup>626</sup> Voor deze zaken zijn andere zaken nodig dan schoolse kennis.<sup>627</sup> Dit zijn geen onderwerpen die vanuit schoolboeken te leren zijn, die moeten in het leven geleerd worden, vaak met vallen en opstaan. De instellingen die zich richten op non-formal education kunnen jeugdigen een veilige omgeving bieden waarin zij kunnen experimenteren. Bij

non-formal education (NFE) zoekt het kind zelf naar zijn evenwicht. Als bepaalde activiteiten te hoog gegrepen zijn voor het kind, kiest het een andere activiteit of schuift het met zijn rol. Ieder kind kan naar eigen niveau en in eigen tempo speels ervaringen opdoen die het zich wenst (Zolotaryova, 2013:59).

Gezien deze uitgangspunten is het niet verwonderlijk dat NFE geheel anders van aard is dan het reguliere onderwijs, de formal education. Ik heb eerder (Clarijs, 2008a:24,25) de verschillen tussen NFE en het reguliere onderwijs geïnventariseerd in een lijst met 46 onderscheidingen.

Voor veel landen is non-formal education een integraal deel van het onderwijsstelsel (Bykovska, 2010:82; Shkliar *et al.*, 2010:4; Zolotareva & Abramova, 2010:52; Ryabova, 2010:39; Pervushevskaya, 2010:107). Voor sommige landen zoals Litouwen en Moldavië staat in de onderwijswet dat formal education en non-formal education *equal rights* hebben (Clarijs, 2008e:176). Het bereik van de NFE-organisaties is groot.<sup>628</sup>

In Rusland<sup>629</sup> zijn in veel dorpen en (wijken van) steden<sup>630</sup> organisaties actief<sup>631</sup> – vaak in de mooiste gebouwen van de stad<sup>632</sup>, vandaar de naam *Palaces for Children and Youth*<sup>633</sup> – waar kinderen uitgedaagd worden om na schooltijd mee te doen met een of meerdere activiteiten. Zij kunnen deze activiteiten zelf kiezen.<sup>634</sup> Voor een aantal activiteiten moeten ze zich inschrijven (omdat er een cursorische opzet is), bij andere kunnen ze zo binnenlopen (open clubs). De diversiteit van activiteiten is zeer groot.<sup>635</sup> De budgetten voor de Palaces in Rusland zijn de afgelopen jaren ten minste gelijk gebleven.<sup>636</sup>

De werkers worden pedagogen of leraren genoemd; velen hebben een academische achtergrond (pedagogiek of vrijetijdspedagogiek). Een dergelijke organisatie<sup>637</sup> vangt in een wijk of een stad tientallen, honderden soms zelfs duizenden kinderen en jongeren dagelijks op, en daagt hen uit om hun talenten te ontwikkelen in een ontspannen sfeer. Ook in andere Oost-Europese landen en de Baltische staten wordt non-formal education op deze wijze ingevuld.<sup>638</sup>

In de Palaces worden activiteiten zes of zeven dagen per week aangeboden, het hele jaar door, met uitzondering van de zomervakantie. Tijdens de andere schoolvakanties worden de kinderen en jongeren die actief zijn in de Palaces gestimuleerd hun vrienden en vriendinnen mee te nemen, die dan gratis mee mogen doen.<sup>639</sup> In zo'n jeugdcentrum ontmoeten jeugdigen elkaar, ontspannen ze zich, vermaken ze zich en ontwikkelen ze zich.<sup>640</sup> Hier vallen ontmoeting, ontspanning en ontplooiing samen.<sup>641</sup> De Palaces richten zich op alle kinderen, dus ook de zwakkere.<sup>642</sup> Speciaal voor kinderen in een *socially dangerous position* worden veel activiteiten ondernomen (Shkliar *et al.*, 2010:23,23; Zolotareva, 2013:24). Er is een telefonische

hulplijn, er wordt met de kerken samengewerkt, de Palaces organiseren speciale groepen voor kinderen met *deviant behaviour*, enzovoort.<sup>643</sup>

Rusland telt momenteel zo'n 18.000 organisaties voor non-formal education (Zolotareva & Abramova, 2010:52), waar in totaal zo'n 500.000 pedagogen werken (Kiselev *et al.*, 2005:91).

Daarnaast zijn vaak ook vrijwilligers betrokken bij een Palace. Wat motiverend voor de jeugdigen werkt is dat maatschappelijke toppers zoals bekende toneelspe-  
lers<sup>644</sup>, voetballers, pop- of operazangers, topschakers, regelmatig hun diensten aanbieden aan het Palace waar zij zelf hun eerste schreden richting carrière gezet hebben. Door dit 'vrijwilligerswerk' geven (succesvolle) burgers iets terug aan de maatschappij<sup>645</sup> en aan de volgende generatie.<sup>646</sup> Het Palace behoort hier niet alleen de jeugd toe, het vormt in de wijk of stad ook een wezenlijk deel van het leven van de (groot)ouders.

Soms zijn Palaces (in de loop van de geschiedenis) gespecialiseerd, door Shklier *et al.* (2010:8) *profile institutions* genoemd. Dan betreft het een specifieke richting, zoals toerisme, ecologie of techniek. De directies van de Palaces in de wijk Moskou-Zuid (vijf miljoen inwoners) hebben besloten dat elke instelling zich richt op een aantal activiteiten die de andere instellingen dan niet aanbieden.<sup>647</sup> In Centrum Na Sumsom in Moskou-Zuid staan de samenwerking met en inzet van de eigen ouders centraal (Zolotareva & Abramova, 2010:78).

Buitenschoolse educatie wordt in Rusland beschouwd als *the major component in educational space* (Clarijs 2008c:172). Kiselev (2001:11) noemt organisaties voor non-formal education '*major social institutes*'; in Sint Petersburg bijvoorbeeld is ruim 50 procent van de jeugdigen actief in non-formal education (pag. 14). Er zijn in Rusland onderzoekscentra, laboratoria, gespecialiseerde instituten en afdelingen bij universiteiten speciaal gericht op non-formal education (Kiselev *et al.*, 2005:91). Daarnaast hebben de grotere Palaces een eigen stafafdeling, waar methodologen en onderzoekers werken die regelmatig publiceren in gespecialiseerde vaktijdschriften.<sup>648</sup> Verder zijn de (vaak methodische) publicaties in de eigen tijdschriften die veel Palaces hebben van belang (Berezina & Kiselev, 2008a:322). Er wordt in de Palaces wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effecten van hun activiteiten, en er wordt op Russische universiteiten veel onderzoek gedaan naar non-formal education. In zijn algemeenheid wordt door Strauss (1984) aangetoond dat non-formal education effectief zou zijn.<sup>649</sup> Van Oudenhoven (1992:267) schrijft hierover: 'Een plausibele verklaring voor de effectiviteit van non-formal education wordt geleverd door Strauss. Kennis opgedaan bij non-formal education blijkt beter geïntegreerd te worden en betekenisvoller te zijn. De participatie en motivatie zijn

hoog.’ Uit onderzoek van Coopers & Lybrand halverwege de jaren negentig blijkt ook dat relatief lage investeringen in jeugdprogramma’s meer dan evenredige besparingen met betrekking tot de criminaliteit opleveren (Bradford, 2004:245-254).

Nederland heeft nauwelijks een geschiedenis met betrekking tot het derde milieu.<sup>650</sup> Hoewel in Nederland de kerken ook nog na de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol hebben gespeeld voor jeugdclubs (P. Clarijs, 1994 a; 1994 b; 1994 c; 1994 d; 1994 e; 1995), dreigt met de overgang van een traditionele naar een moderne samenleving een moreel en sociaal vacuüm te ontstaan. Jeugd wordt voor de Nederlandse samenleving een steeds grotere zorg. Jeugdzorg vult dit vacuüm op ‘door intensivering van opvoedkundige arbeid in alle delen van de samenleving: gezin, school, arbeid en vrije tijd’. Van belang is dat onder jeugdzorg in die jaren iets anders verstaan werd dan nu; in die jaren werkt men met het begrip jeugdzorg als sector die met name in de vrije tijd van jeugdigen actief is (Schotborg, 1960; Vulsma, 1968). Daarnaast ontstaat de term ‘sociale jeugdzorg’.<sup>651</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog richten de jeugdleiders van vóór de Tweede Wereldoorlog een federatie van alle jeugdverenigingen op.<sup>652</sup> Voor ongeschoolde fabrieksjeugd kwam de nadruk te liggen op uitbouw van clubhuizen, sportorganisaties en vormingswerk.<sup>653</sup> De Rooy (1982:136) schrijft: ‘Men had visioenen van een definitieve organisatie van het derde milieu, ongeveer zoals het tweede milieu. Dat is er niet van gekomen. Er was vooral geen belangstelling van jongeren zelf.’ De jeugdbeweging leidt een kwijnend bestaan, het aantal jongerenorganisaties neemt af.<sup>654</sup> Als in de jaren zestig de verzuiling afbrokkelt, komt er een eind aan de identiteitsgebonden jeugdzorg. Veel buurt- en clubhuizen zullen in de jaren daarna sluiten. Er komt nog een opleving in de jaren zeventig met het buurtwerk en het opbouwwerk, die in de jaren tachtig de definitieve genadeslag krijgen van de kabinetten-Lubbers (door sommigen indertijd ‘Ruud Shock’ genoemd) wanneer deze sectoren hun bestaan en resulaten onvoldoende kunnen rechtvaardigen. De term ‘jeugdzorg’ zal bijna dertig jaar later weer opduiken, maar dan in de huidige betekenis van het woord.

Het huidige jeugdwerk, volgens Van Gils (2008:98) door kinderen zelf gedefinieerd als *the place where you are allowed to get dirty* <sup>655</sup>, is volgens Hajer (2005:74) vooral gericht op de zwakkere buurten. Er zijn met de Welzijnswet van 1994 veel van de voornoemde taken gedecentraliseerd naar het gemeentelijk niveau. Dat leidde bij veel gemeenten vervolgens tot het afstoten van taken. Jeugdwerk heeft op nationaal niveau geen stem meer.<sup>656</sup>

Als ik een vergelijking tracht te maken tussen het Russische non-formal education en iets in het Nederlandse jeugdstelsel wat daar op lijkt<sup>657</sup>, kom ik uit bij de buitenschoolse opvang.<sup>658</sup> De Nederlandse buitenschoolse opvang – soms naschoolse



opvang genoemd – is er voor kinderen van vier tot dertien jaar na schooltijd en tijdens (delen van) de schoolvakanties.

In het Russische NFE zitten ook aspecten van jeugdwerk (Coussée *et al.*, 2010) én het jongerenwerk. De twee belangrijkste bezwaren tegen een vergelijkende keuze met het jongerenwerk is dat dit te weinig structureel aanwezig is en dat het zich vooral richt op de problematische wijken (Van der Poel, 2011:125; Van Ewijk, 2010a:72). Het jeugdwerk gaat steeds vaker op in de Brede School (pag. 132). Een vergelijking van de Nederlandse buitenschoolse opvang en de Russische non-formal education leidt tot een aantal basale verschillen op het vlak van visie, doelstelling, stelsel, financiering, vorm en uitvoering.

Het belangrijkste verschil tussen de twee stelsels zit in de uitgangspunten en doelstellingen. In Nederland vinden we het voldoende als we kinderen voor hun vrije tijd een leuk aanbod kunnen bieden, omdat ze op dat moment niet thuis kunnen zijn.<sup>659</sup> Dat is een andere insteek dan jeugdigen in hun vrije tijd mogelijkheden bieden die gericht zijn op het vergroten van hun ontwikkeling (naast het bestaande onderwijs), op uitbreiding van hun competenties en vaardigheden, op het benutten van hun talenten.

Een ander verschil betreft de plaats waar zich dit alles afspeelt. In Nederland zien we dat de buitenschoolse opvang onderdeel is van de kinderopvang<sup>660</sup>, al dan niet in de Brede School of door de school zelf wordt uitgevoerd. Daarmee wordt de buitenschoolse opvang een verlengde (in plaats, sfeer en mentaliteit) van onderwijs. De Nederlandse buitenschoolse opvang vindt meer en meer plaats in (brede) scholen, terwijl in Rusland voor de vrijetijdsbesteding van kinderen na schooltijd juist nadrukkelijk voor aparte organisaties is gekozen: het is na school en buiten school. Men vindt het belangrijk dat een kind na een schooldag andere kinderen en andere volwassenen ontmoet. Daarom geeft men op deze wijze vorm aan het derde milieu, met andere personen in een andere fysieke omgeving.

Een ander onderscheid betreft de mogelijkheid van preventie vanuit de Palaces. De Palaces willen de term 'preventie' liever niet gebruiken, omdat zij niet aangemerkt willen worden als een mogelijke voorpost van de hulpverlening.<sup>661</sup> De meeste Palaces hebben psychologen en maatschappelijk werkers in dienst die actief kunnen worden voor het kind en zijn gezin indien gewenst en/of noodzakelijk. Gezien de lage drempel van de Palaces wordt sociaal-psychologische ondersteuning door gezinnen gemakkelijk geaccepteerd en kunnen de kinderen en hun ouders die hulp nodig hebben uit het circuit van de officiële hulpverlening blijven. Bovendien geldt voor veel Palaces een 'binding voor het leven', wat voor veel gezinnen prettig blijkt.

Voor een overzicht van de verschillen (voor een verdere uitwerking van de belangrijkste verschillen zie Clarijs, 2008 a; 2008b) verwijs ik naar tabel 9.

*Tabel 9. Verschillen tussen de buitenschoolse opvang in Nederland en de Russische non-formal education*

	Bso in Nederland	Nfe in Rusland
aantallen kinderen	procentueel zeer beperkt bereik	bereik nu 50%, gaat naar 75%
activiteitsaanbod	beperkt	zo divers als door kinderen gewenst
karakter dienstverlening	het moet vooral 'leuk' zijn	verdere ontwikkeling van het kind staat centraal
leiding	geen gespecialiseerde opleiding	NFE-professionals en vrijwilligers
maatschappelijke status	minimaal	hoog
rol	alleen tijdens opvangperiode	blijvende ondersteuningsrol
fysieke plaats	bij voorkeur in of bij school	aparte gebouwen
organisatorische plaats	gekoppeld aan onderwijs of onderdeel van kinderopvang	aparte organisaties
doelstelling	opvangplaats voor kinderen van vooral werkende ouders	ontwikkeling van vaardigheden en talenten van kinderen
financiën	twee derde overheid en werkgevers; een derde ouders	grotendeels (lokale) overheid; soms beperkte bijdrage ouders
vervoer kinderen	verantwoordelijkheid organisatie	verantwoordelijkheid kind/gezin
psycho-sociale ondersteuning	geen taak voor de bso	inherent onderdeel van takenpakket; psychologen/maatschappelijk werkers aanwezig
besluitvorming tot deelname	door ouders	door het kind zelf

Samenvattend kan ik concluderen dat de oriëntatie van de NFE-organisaties (het op een speelse, ontspannen manier verwerven van competenties en vaardigheden en het inzetten op talenten) de cognitieve dominantie van het onderwijs compenseert. In de Palaces wordt 'geleerd' voor burgerschap<sup>662</sup>, voor politieke, arbeidzame en sociale participatie in de samenleving. In de Oost-Europese samenlevingen is non-formal education wettelijk en beleidsmatig stevig verankerd; in sommige landen heeft non-formal education (nagenoeg) dezelfde positie (status en budget) als formal education<sup>663</sup>; men spreekt in die landen over 'equal rights' van beide stelsels. Nederland is bij mijn weten het enige Europese land zonder uitgesproken beleid op centraal niveau ten aanzien van vrije tijd van jeugdigen. In Nederland gelden wetten en regels met betrekking tot onderwijs, maar wat kinderen na schooltijd doen, is vooral de verantwoordelijkheid van het gezin zelf. Hoewel hier zowel op individueel als op maatschappelijk niveau grote kansen liggen, veronachtzaamt

het beleid dit zogeheten derde milieu. De Winter (2001:62) spreekt in dit verband over ‘het gat in de opvoeding’.

Nederland is, zoals ik eerder geconstateerd heb, bijzonder actief wanneer het ‘probleemjeugd’ betreft. Die probleemoriëntatie van Nederland is niet actueel. Terwijl in Oost-Europa eind negentiende eeuw allerlei initiatieven ontstonden om naschoolse educatie op te zetten, ging in Nederland de discussie over het beschermen van de samenleving tegen ‘ontspoorde’ jeugd en werd hier de Kinderbescherming gecreeërd (Van Montfoort, 1994). Groter kan de tegenstelling haast niet zijn.

Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid wordt beheerst door het zorgconcept, terwijl de Oost-Europese non-formal education een voorbeeld is van een ontwikkelingsconcept. De zorg- en de ontwikkelingsbenadering prioriteren verschillende onderwerpen in een verschillende sociale en politieke context. Ik vat in tabel 10 enkele tegenstellingen samen.

Tabel 10. Kenmerken van beleid gericht op ontwikkelings- en zorgconcept (Clarijs, 2007a:153)

BELEID GERICHT OP ONTWIKKELINGSCONCEPT	BELEID GERICHT OP ZORGCONCEPT
nadruk op services voor ieder	gericht op specifieke hulp voor specifieke doelgroep(en)
gericht op participatie jeugdigen	deskundigheid van professionals en instellingen hebben de overhand
gericht op mogelijkheden	gericht op problemen / defecten
macht ligt bij jeugdigen	macht ligt bij professionals, instituties en politiek
empowerment om problemen te voorkomen	empowerment om problemen op te lossen
primaat ligt bij burgers	primaat ligt bij politiek
doel: goed burgerschap in de samenleving	doel: problemen leren beheersen

Er zit in ons land een groot gebied tussen het verplichte schoolse curriculum van het gevestigde onderwijs en het karakter en klimaat van de buitenschoolse opvang, waar de activiteiten vooral ‘leuk’ voor de kinderen moeten zijn. Dat tussengebied heet non-formal education, een sector die volgens Winkler (2005:55) steeds belangrijker wordt in een globaliserende wereld. Hier heeft Nederland nauwelijks ervaring mee. Het is opvallend dat Nederlandse onderzoeken naar buitenlandse voorbeelden voor de buitenschoolse opvang stereotiep de richting opzoeken van de Verenigde Staten (bijvoorbeeld Boogaard *et al.*, 2008:15; Driessen *et al.*, 2010:15).

Doornebal (2009) spreekt over pedagogische antinomieën. Hierbij is sprake van een zekere spanningsverhouding tussen twee polen. Zij noemt als voorbeeld de

antinomie van zinvol versus betekenisvol leren. Het onderwijs is 'zinvol', door Doornebal omschreven als 'noodzakelijk' (spellen, rekenen, enzovoort). Maar dat is wat anders dan 'betekenisvol': wat voor de leerkracht zinvol is, is voor veel kinderen betekenisloos. Om die reden zouden veel kinderen zich in het onderwijs misdragen. Een taak moet als betekenisvol worden ervaren; dat leidt immers tot betrokkenheid en stimuleert de motivatie. Het reguliere onderwijs in Nederland kan worden beschouwd als zinvol, maar weinig betekenisvol voor kinderen. De Palaces met hun non-formal education scoren anders: daar worden de activiteiten door de kinderen als zin- maar vooral als betekenisvol beschouwd.<sup>664</sup>

In Nederland valt een toenemende samenhang te verwachten tussen kinderopvang en onderwijs, organisatorisch en inhoudelijk. Dat spoort ook met de adviezen van de overheid om de kinderopvang meer met het onderwijs te verbinden. Zo heeft de Onderwijsraad (2010) geadviseerd om alle driejarigen 's morgens naar school te laten gaan. De Brede Schoolontwikkeling biedt nog meer mogelijkheden in dezen (Kleerekoper, 2011:95).

Meerdere auteurs signaleren het gevaar van de pedagogisering van de vrije tijd, die een stap kan zijn in de richting van formalisering. Van Gils (2008:100) bijvoorbeeld waarschuwt voor een toetreding van non-formal education tot de Brede School. Dat leidt zijns inziens mogelijk tot 'formalisering van non-formal education' vanwege de dominantie van de school in de Brede School. Driessen *et al.* (2010:7) merken op dat sinds halverwege de vorige eeuw een belangrijk deel van de zelfgestuurde vrije tijd is overgegaan in educatieve vrije tijd, een fenomeen wat wel wordt aangeduid als 'de pedagogisering van de vrije tijd'. Winkler (2008:199) waarschuwt eveneens voor '*schoolification of free time*'.

Niet minder belangrijk is de constatering dat we met een toenemende integratie van de vrije tijd in het onderwijs het 'onafhankelijke' derde milieu, waar kinderen groeien op een andere plaats, met andere kinderen, met andere volwassenen dan thuis en op school, kwijtraken.

Als het over samenwerking van de jeugdzorg met aanpalende sectoren gaat, kijkt de jeugdzorg vooral richting onderwijs. Behalve het schoolmaatschappelijk werk en de zorgadviesteams (ZAT's) op de scholen veranderen scholen steeds meer naar *multi-service schools* (Van Veen, Day & Walraven, 1998) en ontwikkelen Brede Scholen zich steeds meer tot organisaties voor kinderen waar het zorgconcept het basisconcept wordt (Van der Grinten *et al.*, 2004).

Wanneer echter het karakter van de jeugdzorg vergeleken wordt met dat van het onderwijs, kan ik weinig anders concluderen dan dat de jeugdzorg daar van nature slechts moeizaam aansluiting mee heeft. De jeugdzorg is niet competitief, is niet geïsoleerd van het gezinsleven, is niet gebaseerd op het gebruik-later-model,

kent geen voorgeschreven curriculum, heeft geen cognitieve prioritering, hanteert niet het rode potlood. Bij jeugdzorg gaat het minder om het resultaat dan om het proces, jeugdzorg is ontwikkelingsgericht en is participatief. Jeugdzorg maakt met grote regelmaat ook expliciet gebruik van instrumenten van non-formal education. Tot op heden heeft de jeugdzorg zich vooral gericht op het gezin. Omdat deze insteek te smal is, wordt de school als tweede milieu tegenwoordig meer en meer betrokken bij de opzet en uitvoering van jeugdzorg. Het is goed dat die samenwerking er is, maar het Nederlandse jeugd(zorg)beleid negeert de mogelijkheden van het derde opvoedmilieu. In Nederland, waar ten gevolge van het primaat van het gezin de overheid nauwelijks een taak voor zich ziet weggelegd waar het de vrije tijd van kinderen betreft, is er geen ervaring in en tot op heden geen interesse voor non-formal education. Daarmee sluit Nederland belangrijke ontwikkelingskansen af voor kinderen en jongeren. Eigenlijk is dat een onbegrijpelijk jeugdbeleid.

Natuurlijk verschillen de instituties in elk land (Hendriks & Steunenberg, 2010:52). Dat laat onverlet dat het Nederlandse jeugd(zorg)beleid kan leren van de expliciete aandacht in Russische beleid inzake het derde milieu.

### 7.3 Beleidsaanbeveling 2. Burgers aan het stuur. RBA in de Verenigde Staten

De Verenigde Staten hebben een lange geschiedenis van burgers die lokaal of op wijkniveau samen de sociale agenda bepalen.<sup>665</sup> Het algemene uitgangspunt *'we want less government in our lives'* geldt al sinds lang: Alexis de Tocqueville noemt al de vele spontane initiatieven van burgers die van onderop in vrijwillige associaties ontstaan<sup>666</sup> en die zich bekwamen in 'het samen oplossen van gezamenlijke problemen' (Kruiter, 2010:19).<sup>667</sup>

Sinds eeuwen kent men in een aantal staten (vooral de *New England states*) de zogeheten *town meetings*, een jaarlijkse bijeenkomst voor alle burgers, elke eerste dinsdag na de eerste maandag in maart gehouden.<sup>668</sup> Als vergaderplaats kan het dorps huis, een school of een sporthal dienen. Om tien uur 's morgens wordt in 230 steden in de staat Vermont de vergadering geopend. De agenda is samengesteld door een aparte commissie (*Board of Selectmen*) en is dertig dagen tevoren gepubliceerd. Meestal betreft meer dan de helft van de agendapunten jeugd. Sedert meer dan 250 jaar vindt de jaarlijkse vergaderdag plaats op meer dan 1000 plaatsen in de zes staten van New England. De town meeting is wettelijk vastgelegd (Bryan, 2004).<sup>669</sup>

Naast de eerder vastgestelde agendapunten is er ook ruimte om andere kwesties te bespreken, maar alleen agendapunten kunnen tot wet verheven worden. Vanuit de verschillende monitoren zijn de problemen bij alle burgers bekend, de recente

resultaten staan op internet, de plaatselijke media hebben aandacht besteed aan de prestaties van de eigen stad, en de regionale of nationale *benchmark* bewerkstelligt een dynamische attitude.

In de town meeting wordt de (jeugd)agenda voor het komende jaar bepaald. Hier worden de prioriteiten vastgesteld en worden de teams van belanghebbenden en belangstellenden samengesteld die de verschillende problemen<sup>670</sup> aan gaan pakken.<sup>671</sup> Zij stippelen op basis van RBA-uitgangspunten een plan uit, voeren dat het komende jaar uit, meten de samen vastgestelde indicatoren opnieuw, en rapporteren op de volgende town meeting hun resultaten. Zit men op de goede weg, dan wordt er geïntensiveerd, zijn de resultaten niet naar verwachting, dan kiest men een andere route.

Zo'n 20 procent van de inwoners van een dorp of stad neemt deel aan de jaarlijkse town meeting, al is er sinds de jaren tachtig een lichte teruggang in het aantal participanten te constateren. Voormalig president Bill Clinton gaf in de jaren negentig nieuwe kracht aan de town meetings door er regelmatig te verschijnen en discussies met de lokale bevolking aan te gaan.

RBA kan als volgt worden gedefinieerd: *'a disciplined way of thinking and taking action that can be used to improve the quality of life in communities, cities, counties, states and nations'* (Friedman, 2005:11). Het is een werkwijze waarbij burgers zelf, samen met andere partijen zoals vrijwilligersorganisaties, het bedrijfsleven en eventueel professionele instellingen problemen stapsgewijs en resultaatgericht aanpakken.<sup>672</sup> Het kan bij deze problemen gaan om gezondheid, werk, armoede, onderwijs, hulpverlening, wonen, verkeer, enzovoort (Malmberg *et al.*, 2013).

Als basis wordt hiervoor de term Result Based Accountability (RBA) gebruikt, maar ook Results and Performance Accountability en Results Accountability worden genoemd. Hogan vindt in RBA het woord Accountability overigens ongelukkig (dat zou een *top-down* connotatie kunnen geven), en verkiest hier voor Responsibility (Clarijs, 2010:225).<sup>673</sup> De Raad van Europa ontwikkelde voor Intercultural Cities een variant van RBA, namelijk CBRA (Brunson, 2013), dat staat voor Community Based Results Accountability.<sup>674</sup> Ik spreek in deze paragraaf over Result Based Accountability (RBA).

RBA wordt in een aantal stappen uitgevoerd.<sup>675</sup> Eerst worden de resultaten gekozen.<sup>676</sup> De resultaten worden uitgedrukt in universele termen, bijvoorbeeld: we willen 10 procent minder drop-outs in drie jaar. RBA is gericht op langere termijn; een tijdspanne van tien jaar is niet ongewoon. Voordat er enige verbetering optreedt, is er vaak drie of vijf jaar voorbij, soms kan dat wel tien jaar duren. Er is geduld en volharding nodig gedurende een langere tijd voordat er geoogst kan worden.<sup>677</sup> 'Alle kinderen zijn klaar voor school' betekent kinderen van alle eco-

nomische en sociale klassen. Het doel geeft de hoogste idealen en verwachtingen weer<sup>678</sup>, waardoor de glijdende helling van zich alleen richten op (potentiële) kinderen in de jeugdzorg wordt vermeden. De focus op 'alle kinderen' dwingt tot preventief werken. Van Eijs en Bongaarts (2011:178) schrijven hierover: *'It is inspiring and ambitious to use aspirations as our starting point. This approach lends us energy and focus and helps us to set targets.'* Bij de vaststelling van de resultaten is het van belang te letten op een drietal aspecten: er dient gewone taal gebruikt te worden (*common language*), evenals het gezonde verstand (*common sense*), en er moeten gemeenschappelijke ideeën (*common ground*) gevonden worden. RBA-successen zijn gemakkelijker te behalen wanneer burgers in dezelfde gemeenschap leven (Hogan, 2011:21).

Resultaten zijn met elkaar verbonden. Als terugdringing van babysterfte een resultaat is, komt men al snel uit bij het terugdringen van roken bij zwangere vrouwen, wat weer een relatie heeft met scholing, en scholing heeft verband met zwangerschap en schoolverlaters, en schoolverlaters hebben een verband met kindermisbruik. Hogan noemt het: *'The neck bone is clearly connected to the leg bone in this way of thinking.'* Vanwege de interferenties maakt het niet zoveel uit welke resultaten als eerste worden gekozen.<sup>679</sup>

Daarna worden de indicatoren van de doelstellingen bepaald. De voorkeur gaat uit naar een beperkt aantal indicatoren per doelstelling waarop de vooruitgang te meten is (bijvoorbeeld: aantal *school drop outs*, criminaliteitscijfers). Goede indicatoren betekent dat hierover betrouwbare data (*data power*) beschikbaar zijn, dat ze aan burgers zijn uit te leggen (*communication power*) en dat ze zo dicht mogelijk bij de problematiek zitten (*proxy power*). Hoe dichter de verbeterdoelen zich bij de burgers bevinden, des te sterker is de kans op verandering. Indicatoren hebben overigens de neiging om gezamenlijk op te trekken: als een belangrijke indicator verbetert, is het waarschijnlijk dat andere indicatoren die daaraan gerelateerd zijn eveneens verbeteren (en andersom). Dat betekent dat het in het begin voldoende is om zich te concentreren op een paar indicatoren, in de wetenschap dat andere indicatoren daarna 'vanzelf' mee verbeteren.<sup>680</sup> *Anywhere leads to everywhere.*

Vervolgens wordt gekeken welke partners bij zouden kunnen dragen aan het actieplan. *'RBA starts with ends and works backward, step by step, to means.'*<sup>681</sup> Het voorbeeld van de gebroken heupen in Vermont is inmiddels een mondiaal bekend voorbeeld geworden.<sup>682</sup> Er worden (bij voorkeur) de *no-cost* of *low-cost ideas*<sup>683</sup> geïnventariseerd, vaak door de problemen door (of samen met) burgers aan te pakken.<sup>684</sup> Vaak zijn de representanten die actief worden in de wijk<sup>685</sup> niet eerder gehoord, zoals jongeren, moeders<sup>686</sup>, ongeschoolden en allochtonen (Van Eijs & Bongaarts, 2011:174). Soms willen burgers voorzichtig en klein beginnen. Een



RBA-standaardzin is: *you have to walk before you can run*. Het blijkt soms al moeilijk genoeg om kleine problemen op te lossen.<sup>687</sup>

Tijdens de acties dient de voortgang<sup>688</sup> zorgvuldig gemonitord te worden en zo nodig de koers gewijzigd. Daarbij is onder andere ook benchmarking van belang, evenals het prijzen van de goede ontwikkelingen<sup>689</sup> en het breed communiceren van de ontwikkelingen.<sup>690</sup> Belangrijk in het RBA-proces is dat data worden teruggekoppeld naar de burgers. Dit gebeurt op verschillende niveaus: tussen wijken onderling, tussen steden onderling en tussen staten onderling. Een dergelijke benchmark geeft inzicht waar burgers RBA succesvol(ler) toepassen, hetgeen leidt tot uitwisseling van informatie. Niemand, geen enkele buurt, stad of staat wil als onderste aan de lijst bungelen.

Belangrijk daarbij is het practice-based evidence uitgangspunt, oftewel *'We can learn so much, including about program effectiveness, if we don't insist on absolute proof'* (Schorr & Farrow, 2011:34).

In de community wordt voor dit RBA-proces vaak een *local board* gevormd, die representanten kent vanuit de diverse stakeholders. Het bedrijfsleven heeft daarin een positie (Meinema, 2000:44), net als vrijwilligers, gewone burgers, soms ook de kerken; voor vertegenwoordigers van overheden en professionele instellingen is hierin geen plaats.

Bijzonder is de rol van het bedrijfsleven.<sup>691</sup> Zakenlieden geven niet alleen leiding aan de commissies, maar investeren, mede vanuit bedrijfsmatig oogpunt, soms ook in projecten.<sup>692</sup> Hun basismotief is hetzelfde als waarom ze een onderneming hebben: ze willen iets veranderen, ze willen iets doen dat verschil maakt. Dat kan financiële winst of maatschappelijke winst zijn, het uitgangsprincipe dat ze hantieren is hetzelfde. Zij zien dat professionals niet-professioneel zijn op die gebieden waar deze projecten zich op begeven, dus moeten anderen het doen. Hun vaardigheden zitten vooral in het leiding geven, successen najagen, netwerken. Ze hebben als RBA-vrijwilliger geen tijd voor lange vergaderingen.

Het meest basale kenmerk van RBA wordt gevormd door aantoonbare maatschappelijke resultaten. Een maatschappelijk resultaat of outcome is *'a population condition of well-being for children, adults, families, communities, stated in plain language'* (Friedman, 2005:19). Friedman constateert overigens dat de meeste mensen niet zo geïnteresseerd zijn in uitkomsten: *'People always fight about means, not about results'*, zo stelt hij.<sup>693</sup>

Het meten van outcomes is een kwestie apart. Friedman (2007) schrijft: *'All performance measures that have ever existed for any program in the history of the universe involve answering two sets of interlocking questions.'* Die twee met elkaar verbonden



vragen betreffen de vragen ‘hoe goed deden we het?’ (betreft de kwaliteit) en ‘hoe veel deden we?’ (betreft de kwantiteit). Een ander duo wordt gevormd door het vragenkoppel ‘hoe hard deden we ons best?’ (inspanning) en ‘is iedereen er beter van geworden?’ (effect). Met deze vier vragen is een matrix te maken; ik neem hier het voorbeeld ‘jeugdzorg’.

	Kwantiteit	Kwaliteit
Inspanning	1. Aantal hulpvragende jeugdigen	2. Verdeling jeugdige – hulpverlener
Effect	3. Aantal jeugdigen geholpen door de jeugdzorg	4. Percentage jeugdigen geholpen door de jeugdzorg

Het kwadrant 4 (rechtsonder) is het belangrijkste is, dat zal niet verbazen. Vaak echter richten de overheid<sup>694</sup> en de professionele organisaties zich op de onbelangrijkere kwadranten 1 en 3, en de minder belangrijke kwadrant 2.<sup>695</sup> Kwadrant 1 is het gemakkelijkst te beheersen, kwadrant 4 juist het lastigste. Dat heeft te maken met het feit dat normen ten aanzien van kwantiteit of inspanning zich gemakkelijk laten verankeren, in tegenstelling tot normen van kwaliteit of effecten. Kwadrant 4 levert adequate beleidsinformatie, dáár moeten de inspanningen om de juiste gegevens te verkrijgen op gericht worden. Allerhande gegevens voor andere kwadranten kunnen leiden tot het beruchte myopia-probleem.

Hoewel burgers zelf het initiatief nemen en hebben, wil dat niet zeggen dat andere partners buitengesloten worden. Ondernemers, maatschappelijke instellingen, vrijwilligersorganisaties, scholen, kerken en lokale leiders worden nadrukkelijk uitgenodigd deel te nemen en bij te dragen. Maatschappelijke resultaten worden niet alleen aan de burgers getoond om hun de resultaten van de interventies aan te tonen, maar ook om hen te bewegen tot investeringen om de prestatiecurve om te buigen. In feite is dit het hele proces achter RBA (Malmberg *et al.*, 2013).

In de Verenigde Staten zijn duizenden organisaties bezig met hun RBA-benadering die alle hun eigen websites en publicaties hebben. Voor de resultaten van RBA volsta ik met een verwijzing naar de websites van CSSP<sup>696</sup>, LINC<sup>697</sup> en ASR<sup>698</sup>, waar duizenden onderzoeken staan gepubliceerd.<sup>699</sup> De organisatie met de meeste expertise in de Verenigde Staten is Child Trends (<http://www.childtrends.org/>). In de Verenigde Staten zijn voorbeelden bekend van succesvolle RBA-projecten van 10.000 tot aan 500.000 burgers toe.<sup>700</sup>

RBA is een systematische manier waarop de wensen van burgers, cijfers en feiten worden gebruikt als richtingaanwijzers voor het ontwikkelen van concrete verbeteringsactiviteiten met meetbare resultaten. RBA zou door Van Montfort (2008) als

voorbeeld genoemd kunnen worden van ‘een beweging zonder beleid’: het wordt niet van bovenaf opgelegd, het zijn de burgers zelf die kiezen<sup>701</sup>, plannen maken, uitvoeren en evalueren (en eventueel besluiten tot bijstelling). Veel innovaties in de jeugdzorg leiden tot bestuurlijke gevechten over hegemonie en territorium. De introductie van RBA speelt zich af buiten het professionele circuit. Met RBA worden de instellingen niet bevochten, zij biedt burgers een eigen alternatief. RBA is het sociale atelier in de wijk, waar de eerder genoemde vijf Donkiaanse V’s<sup>702</sup> hun werk doen.<sup>703</sup>

Er zijn volgens Tonkens (2003:46-52) ook kanttekeningen te plaatsen bij de accountability-benadering. Haar belangrijkste bezwaren zijn de volgende; ik geef mijn commentaar erbij. Een effect van de accountability-benadering is de *performance paradox*. Maar wie goed cijfert, is noodzakelijkerwijs nog geen goede *social worker*, zo stelt zij. Voor goed registreren zijn andere vaardigheden nodig dan voor goed hulpverleners. Accountability zou opportunistisch gedrag stimuleren doordat registreren belangrijker wordt dan het echte werk. De oplossing ligt erin om deze twee functies, ondersteunen en registreren, uit elkaar te halen. De burgers, soms met ondersteuning van professionals, doen het werk, en bepaalde specialisten registreren alleen.

Een ander probleem is dat van *myopia*: de overvloed aan gegevens, die een zinvol oordeel onmogelijk maken. Echter, als er alleen gegevens verzameld worden met betrekking tot de kwantificeerbare indicatoren die gekoppeld zijn aan het doel, is het bezwaar overwonnen. De gegevensverzameling moet richten op kwadrant vier, de rest is even minder belangrijk.

Een ander negatief gevolg zou ‘afroming’ zijn, soms ook wel tunnelvisie genoemd. Door prestatie-eisen gaat men zich vooral op de relatief gemakkelijke gevallen richten. Dat echter lijkt bij RBA nu juist minder het geval. Burgers stellen de doelen zelf vast; het tegenovergestelde lijkt daarom aannemelijker: de burgers pakken eerst de grootste problemen aan.

Als vierde bezwaar meldt Tonkens het probleem van ‘successisme’: behaalde successen staan centraal en verdringen het verhaal van de mislukkingen die vaak minstens zo leerzaam zijn. Echter, in het RBA-handelen staat voortdurend kijken naar de resultaten centraal. Mislukken betekent tijd voor een ander plan.

Daarnaast zou volgens Tonkens het gevaar van *McDonaldization* op de loer liggen: accentuering van directe en direct zichtbare resultaten zou tot verwaarlozing van lange-termijnsuccessen leiden. Echter, dit gaat niet op voor RBA, dat bij uitstek een manier is voor lange-termijn-denken-en-werken. Grote maatschappelijke successen zijn vaak niet op korte termijn te halen. De korte-termijnsuccessen zijn vaak gering.

Als laatste bezwaar ziet zij het *double bind*-probleem van accountability: als de doelen gehaald worden, wordt men afgerekend op dat succes. Nu zijn ‘pech en rampspoed nooit helemaal te vermijden’ (Schnabel, 2013:6), maar het *double bind*-probleem geldt niet voor RBA omdat zij een beweging is die doelen halen juist centraal stelt.

Veel van de voornoemde bezwaren zijn overigens wel voorstelbaar als accountability wordt gekoppeld aan een professionele organisatie of aan een overheid. We kennen allemaal het voorbeeld van Blair en zijn regering om in vier jaar tijd, van 1998-2002, ten minste twee derde van de *rough sleepers* van de straat te hebben. Met een programma *Coming in from the cold* met een budget van ruim 1, 2 miljard euro werd eind 2002 duidelijk dat inderdaad tweederde van de daklozen niet meer op straat verkeerde. Maar door de politieke druk moest dat resultaat er wel uitkomen. ‘De tellers zijn bij de laatste telling geïnstrueerd om alleen die mensen te tellen die liggen. Wie dus ’s nachts met een flesje bier op een bankje zat, was niet langer een *rough sleeper*. Bovendien werd een paar dagen voor de telling in het centrum van Londen een tijdelijk opvanghuis geopend. Een paar dagen na de telling sloot het weer. En in de nacht van de telling zelf was een groot feest voor daklozen georganiseerd, waarbij eenieder werd aangespoord om vooral zo veel mogelijk vrienden en bekenden mee te nemen’ (Tonkens, 2003:66). Op die manier zijn tellen en het begrip accountability wel erg rekbaar.

Hogan (2011:20) heeft de basiskenmerken van de traditionele benadering versus de RBA-werkwijze in het volgende schema samengevat in wat hij *The Big Shift* noemt.

Traditional	Outcome & Results Indicators
Activity & Input Indicators	Outcome & Results Indicators
How Many & How Much	How Much Better
Hierarchical Organisations	Teams & Partners
Single Point Accountability	Responsibility is Broad
Orders, Procedures, Directives	Self Directed Motivation
Program Results	Integrated Results
Single Organisations	Multiple Organisations
State or Nation Alone	State, Nation, and Community
Equity Across Places	Results Across Places
Categorical Money	Paying for Results
Program Objectives	Common Purpose
One Approach	Marketplace of Ideas
Credit to a Few	Credit to All

Als voorbeeld wil ik kort inzoemen op de meest Amerikaanse stad van de Verenigde Staten<sup>704</sup>, Kansas City, en op de Local INvestment Commission (LINC), een organisatie van burgers in deze stad. LINC<sup>705</sup> werkt in veel wijken met projecten met het RBA-karakter. Dé manier om vrijwilligers te krijgen is het verzamelen van data<sup>706</sup> en deze toegankelijk maken voor de burgers<sup>707</sup>; om die reden heeft LINC twee specialisten in dienst die niets anders doen dan data omzetten in overzichtelijke graphics. *Gather the data, make them available to public, and wonderful things will happen.*

Zo constateert LINC dat veel grootouders uit de middenklasse, eenmaal gepensioneerd, naar betere (zonnigere) oorden vertrekken; zij blijven niet langer in Kansas City wonen. Dat is niet gelukkig, want zo gaan leiderschap en ervaring in de samenleving verloren. LINC gaat in sociaal-economisch zwakke buurten op zoek naar grootouders die zich deze vlucht niet kunnen veroorloven. Vaak leven deze ouderen geïsoleerd en hebben geen contact meer met de wijk. LINC haalt ze uit hun huizen en brengt ze naar scholen waar ze allerlei taken op zich nemen, van supervisie geven tot voorlezen en koken voor de kinderen toe. De huidige voorzitter van LINC zegt: 'We willen de kinderen tonen dat er van hen gehouden wordt.' Dat is een ander type doelstelling dan een Nederlandse beleidsmaker en/of politicus in zijn bagage heeft.<sup>708</sup> LINC praat over een passie die je samen moet hebben, over de hoop die iedereen heeft dat er verandering kan komen<sup>709</sup>, over het gegeven dat ieder een stem moet hebben in de buurt waar hij woont. Door alles zo eenvoudig mogelijk te houden, is het mogelijk veel burgers mee te krijgen. Hoe eenvoudig zaken kunnen zijn, is bijvoorbeeld terug te vinden in de strategie van LINC om kappers een rol te laten spelen in de volksgezondheid. Bij de kapper worden verhalen uitgewisseld, daar worden zorgen besproken, daar treffen vrouwen elkaar, daar kan men met plannen op aansluiten. '*Seeking the underground system*', zo noemt de directeur van LINC Gayle Hobbs het.<sup>710</sup>

LINC is geen grote organisatie; er zijn per 1 mei 2013 iets meer dan 300 fte's. Zij heeft coördinatoren werken in veel wijken van de stad en in de regio. Zij ondersteunt allerlei plannen van burgers, trainen vrijwilligers, verzamelen data en decoderen de politieke taal van beleidsmakers, professionele instellingen en politici. Met deze relatief kleine organisatie bereikt ze via hun vrijwilligersleger honderduizenden burgers, en elk jaar wordt de groep groter. LINC wil bewust geen grote organisatie worden. '*We would like to install a process, not an institution*', zo luidt de argumentatie.

Werd LINC in het begin door de (lokale) politiek nog genegeerd, nu is er een vorm van samenwerking ontstaan. LINC wordt nu ook steeds vaker door de overheid

gebruikt als uitvoeringsorganisatie. LINC accepteert het aangeboden geld, bundelt subsidiestromen, maar werkt op haar eigen manier.

Hetzelfde geldt voor de professionele instellingen: nu wordt ze bij bepaalde projecten betrokken vanwege specifieke inhoudelijke deskundigheid. Maar nadrukkelijk wordt steeds verklaard dat ze geen zeggenschap heeft over de projecten uit de wijken: *not the vote, but the voice*. De gevolgen van een dergelijke LINC-werkwijze zijn groot voor de professionals: het aantal social workers is in twintig jaar gedaald van 21.000 naar een paar duizend. Het voorheen dominante professionele systeem wordt langzamerhand naar de zijlijn gedrukt, en burgers worden uitgedaagd om hun problemen zelf ter hand te nemen.

Het is jammer dat de Amerikanen de successen van RBA niet (willen) verklaren. Zij zijn niet geïnteresseerd in de waarom-vraag, maar willen meteen aan de slag.<sup>711</sup> Er zijn data beschikbaar, en zij aarzelen niet: meteen aan het werk.<sup>712</sup> Actualisering van data laat hen te zijner tijd zien of de aanpak bijstelling behoeft.<sup>713</sup> Zij vertrouwen op practice-based evidence<sup>714</sup>, verkregen op een speciale wijze: *'Getting results is more than technique. We have historically tried to improve the well being of our peoples through improvements in systems and structure. We have spent a lot of time: reorganising our multi-faceted government services; locating our services in one physical space; changing the leadership of our organisations; changing the laws; and improving our technology. These are all important aspects of our work, but how can we truly pull ourselves together toward the common good. It is increasingly clear that government alone cannot solve many of the vexing problems apparent in our communities. Nor will government alone ever be in a position to pay the price tag, even if it were so inclined. And, we also know, that no matter how well meaning, or how effective that no single program or the non-profit community can do it alone. In any event, we know that the problems are bigger than any of us or our programmes or organisations. It will take contributions by all to make a difference and that with those contributions we can see measurable and positive change'* (Hogan, 2011:19).

Samenvattend kan ik concluderen dat bij RBA – *community based, bottom up, result focused* -burgers in hun gemeenschappen zelf het initiatief nemen om hun leven te verbeteren. Professionele instellingen en overheden worden, zeker in het begin, aan de kant gehouden om te voorkomen dat zij het proces overnemen.

Vanuit de gedragspiramide van Poiesz<sup>715</sup> is duidelijk waarom het weinig behulpzaam is om burgers alleen gelegenheid tot actie te geven (een terugtrekkende overheid schept ruimte). Motivatie noemt Poiesz als de belangrijkste en meest veronachtzaamde hoek. Daarnaast blijkt, ten gevolge van het multiplicatieve karakter van de formule, dat weinig beleid helpt als niet alle drie actoren tezamen tegelijkertijd gestimuleerd worden.

Hiermee is meteen ook begrijpelijk geworden waarom RBA zo succesvol is: daar is de motivatie van de actieve burgers huizenhoog, en de overheid en/of professionele instellingen hebben niet de kans te sturen via gelegenheid of capaciteit. LINC, geen overheid en niet behorend tot de traditionele instellingen, draagt daar in Kansas City zorg voor. RBA past in de innovatiematrix in de kwadrant links onder.<sup>716</sup> LINC zit precies in het midden van de positioneringsdriehoek van ‘*public agencies, business leaders and neighborhood interest*’.

Dat is een belangrijke les voor het Nederlandse beleid wanneer we de burgers in stelling willen brengen c.q. hen de leiding laten nemen. RBA-beleid dient aan te sluiten bij de leefwereld van de burgers. In Kansas City worden kappers ingeschakeld, in Parijs zouden dat de krantenkiosken kunnen zijn (Vermaas, 2013), in een aantal Nederlandse steden lijkt er een rol weggelegd voor de *copy corners* (Van der Zwaard, 2010).<sup>717</sup> De provincie Noord-Brabant besteedt op instigatie van Van de Donk wetenschappelijk aandacht aan carnaval ‘om het ultieme festijn der verbinding’ te doorgronden.<sup>718</sup>

Wanneer RBA verbonden wordt aan het jeugd(zorg)beleid, is RBA feitelijk een doordecentralisatie van het aankomende gemeentelijke jeugd(zorg)beleid: het speelt zich vooral af in de wijken, waarschijnlijk de volgende fase van de decentralisatiemolen. RBA sluit direct aan op het Nederlandse polderdenken en -werken. Het oude systeem van onderlinge burgersteun dat in de Middeleeuwen door de gilden geperfectioneerd was (Bos, 1998), lijkt zich te hebben verankerd in het Nederlandse DNA. Nergens ter wereld zijn percentueel zoveel vrijwilligers actief voor de hulpbehoevende burger als in Nederland. De WRR (2012c) signaleert, weliswaar vanuit een heel andere invalshoek, eveneens een groei van collectieve zelforganiserende initiatieven. Met voldoende afstand van overheid en professionele instellingen liggen hier meer dan voldoende kansen.

Families zijn vaak heel goed in staat – vergelijkbaar met de *communities* bij RBA – zelf adequate besluiten te nemen, zeker meer dan professionals in de jeugdzorg menen.<sup>719</sup> De eerder genoemde *wisdom of crowds* is blijkbaar ook toepasbaar op kleine *crowds*.<sup>720</sup> Het moet minder alleen en meer samen. Etzioni zou zeggen: *The I’s need a WE to be*.<sup>721</sup>

Van der Lans is overigens kritisch aangaande de mogelijkheden van zelfbestuur<sup>722</sup>; zijn bezwaren zijn herkenbaar. Lub (2013) heeft in zijn recente proefschrift geen andere bevindingen gedaan: daar waar de overheid leiding geeft aan dergelijke burgerkrachtprocessen, is de uitkomst twijfelachtig; zie ook de teleurstellende resultaten van de Wmo in dezen (Jager-Vreugdenhil, 2012). Volgens Kennedy (2010b:272) staan in Nederland bij actief burgerschap vooral plichten en beheersing centraal.

Voor RBA, dat zich buiten het vigerende politieke en professionele stelsel heeft ontwikkeld, zouden voornoemde bezwaren bijgevolg minder opgaan.<sup>723</sup>

De vraag is van belang of actief burgerschap<sup>724</sup> verwacht mag worden in een periode waarin het economisch voor veel burgers moeilijk is. Echter, niet alleen de sociale cohesie, maar ook de participatie en inzet van burgers kan welvaren bij een beetje tegenspoed.<sup>725</sup> Zo speculeerde Putnam (2000:275, 276) dat ervaringen opgedaan tijdens de Grote Depressie en de Tweede Wereldoorlog mogelijk verklaren waarom de generatie die deze moeilijke tijd heeft meegemaakt zich ook na de oorlog in zo'n grote mate heeft ingezet voor de publieke zaak. Hij constateert dat in Noord-Italië een traditioneel sterke *civil society* gepaard ging met veel strijd tussen en onveiligheid in de steden (Putnam *et al.*, 1993:129). Ook de economie, niet onbelangrijk in deze tijd van crisis, kan er wellicht op de lange termijn bij gebaat zijn als door rampspoed de zaak weer eventjes flink opgeschud wordt. Olson (1984) geeft als een verklaring voor de snelle economische groei die Duitsland en Japan na de oorlog hebben meegemaakt de vernietiging van belangengroepen en allerlei vermolmd instituties. Deze landen konden als het ware weer met een schone lei beginnen: de crisis als kans (Van Houwelingen, 2013:44).<sup>726</sup>

RBA is een voorbeeld van empowerment<sup>727</sup>, dat door Zimmerman en Waschausky (1998) omschreven wordt met '*the mechanism by which people, organisations and communities gain mastery over their lives*'. RBA-beleid is niet alleen een strijd tegen de 'verschraling van het groepsgevoel dat mensen onverschillig kan maken' (koningin Beatrix in haar Kersttoespraak van 2000), het rust ook zwaar op het uitgangspunt dat burgers in de meeste gevallen over hun eigen situatie goed zelf kunnen beslissen, en daartoe acties kunnen ondernemen ter verbetering. Ik heb daar eerder over gesproken bij zelfsturing, bij *crowdsourcing* als nieuwste manier tot innovatie, en bij *wisdom of crowds*.<sup>728</sup>

Tot nu toe wordt het stelsel matig en stelselmatig hervormd, echter zonder aansprekende resultaten. Idenburg (1999) onderscheidt vier manieren om om te gaan met verandering: 1. zich verzetten tegen aantasting van het bekende; 2. zich inzetten voor het behoud van het bestaande; 3. het nastreven van verdere ontwikkeling van het bestaande; 4. volledige nieuwe wegen bewandelen. Volgens Hendriks en Toonen (1998:120) is de basale keus *voice* (*let's make things better*, keuze 3) of *exit* (*let's try something different*, keuze 4). Ik kan mij vinden in de oproep van Van den Donk (2001:36) 'om beleid en leiderschap dat zich door meer gedurfd navigatie dan door bange controle kenmerkt'.



Het RBA-denken heeft verwantschap met de filosofie van Humanitas. Becker (2008:197-199) noemt daarvan vier kernwaarden: eigen regie<sup>729</sup>, eigen werkzaamheid, een uitgebreide familieaanpak en de ja-cultuur. Zijns inziens is er sprake van wederzijdse relaties tussen eigen regie, eigenwaarde en eigen activiteiten. De ja-cultuur, slechts 10 procent van de vragen blijkt in de praktijk niet haalbaar te zijn volgens Becker, is van belang omdat daarmee de waarde van participatie bevestigd wordt, waardoor de burger een speler is in plaats van een toeschouwer in zijn eigen proces (Becker, 2003:61). 'De ja-cultuur stelt op een humanistische wijze groot vertrouwen in de zelfstandigheid, creativiteit en positieve gerichtheid van de gehele organisatie, inclusief cliënten, familie en vrijwilligers', zo motiveert hij het belang van deze laatste kernwaarde (Becker, 2008:220).<sup>730</sup> De eigen regie lijkt haaks te staan op professionalisering. Van der Laan (1990) omschrijft dat proces aldus: 'Als een kind beschermd moet worden, gaat in die gevallen de dialoog tussen ouders en hulpverleners over in een monoloog van de hulpverlener.' In het (her)vinden van de eigen regie van burgers<sup>731</sup> zullen de *connectors* van Gladwell (2005), zij die verbindingen kunnen leggen, een belangrijke rol krijgen.<sup>732</sup>

Het ministerie van Binnenlandse Zaken (2011:14-15) schrijft: 'Bij het mobiliseren van burgers en maatschappelijke organisaties gaat het om vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van openbare ruimte. (...) De opstelling van bestuurders, ambtenaren en lokale professionals die de bewoners faciliteren of met hen samenwerken is hierin essentieel. De uitdaging voor ambtenaren en professionals is om burgers in staat te stellen om verantwoordelijkheid en initiatief te nemen. (...) Het vereist effectieve terugtred en de aanvaarding van de uitkomst van de besluitvorming door betrokkenen, ook wanneer men vreest dat verkeerde keuzes worden gemaakt. De overheid dient zich te beperken tot wat haar taak is: zorg voor de publieke zaak, onderwijs, veiligheid en openbare orde, maar zal voor het overige meer vertrouwen moeten geven en verantwoordelijkheden laten aan betrokken burgers.'

De Nederlandse overheid doet er goed aan zich te realiseren dat dit alles niet vanzelf loopt. In de Verenigde Staten heeft men vele jaren kennis- en ervaringsvoorsprong. Een niet onbelangrijke vraag is of RBA binnen de Nederlandse verhoudingen tot de mogelijkheden zou behoren. Natuurlijk past hier beleidschirurgie; het zomaar één op één overzetten van buitenlands beleid in de Nederlandse situatie is zelden vruchtbaar geweest.<sup>733</sup>

Om de tegenstellingen tussen het Amerikaanse RBA en de Nederlandse jeugdzorg samen te vatten, presenteer ik tabel 11.



Tabel 11. Verschillen Nederlandse jeugdzorg en Amerikaanse benadering

Verschillen Nederlandse jeugdzorg en Amerikaanse benadering		
	Verenigde Staten	Nederland
doelgroep	alle wijkbewoners	individuele hulpvrager
financiering	sponsoren + vrijwilligers	gesubsidieerd
regie	burgers via local board / townmeeting	overheid
uitvoerenden	(getrainde) vrijwilligers	professionals
geografisch bereik	wijk	provincie
rol overheid	lokale overheid is op afstand ondersteunend	direct sturend door kader en financiën
middelen	data / activiteiten / media	therapieën
doel	maatschappelijke resultaten	oplossing individuele problematiek
participatie	wijkbewoners stellen doelen vast en wie kan wat doen?	formele cliëntraden instemming hulpplan
oriëntatie	wijk centraal	kind/gezin plus sociale omgeving
samenwerking	bedrijfsleven, professionele organisaties, onderwijs, overheden en overheidsorganisaties (verplicht tot bijdragen)	eventueel aanpalende sectoren (AMW, onderwijs, jongerenwerk) (facultatief)
samenhang	gewoon ergens beginnen, rolt door	afspraken tussen ketenpartners
verantwoording	op outcomes, competitief, breed naar samenleving	op output naar overheid
rol media	nauwe samenwerking om info te verspreiden. Gevolg: activering burgers	op afstand houden: gevaar
fysiek	gecentreerd rondom 24uurs scholen	ambulant of intra-muraal
termijn	plannen voor ten minste 10 jaar, jaarlijks bijstellen	<i>individueel</i> : voor duur individueel hulpverleningscontract <i>instelling</i> : max. 4 jaar (P&C-cyclus) <i>projecten</i> : max. 4 jaar (termijn gedeputeerde) <i>sector</i> : max. 4 jaar (beleidsplan)
toezicht	samenleving via media	gespecialiseerde inspectie
plaats in samenleving	vooral buiten het professionele stelsel om	midden in professioneel stelsel
verantwoordelijkheid	bij de burgers in hun wijk	bij de overheid
perspectief	wordt krachtige beweging (heft in eigen hand)	implodeert door voortgaand bureaucratisering (in het kader van kwaliteit en verantwoording)
kosten	fractioneel	elk jaar duurder en duurder

Tabel 11. (vervolg) Verschillen Nederlandse jeugdzorg en Amerikaanse benadering

	Verenigde Staten	Nederland
humour / houding medewerkers	krachtig, energiek, opgetogen over resultaten, toekomst uitbouwend, creatief zoeken naar verbeter mogelijkheden, optimistisch	chagrijn ligt om de hoek (kunnen niet zelf sturen, eeuwige wachtlijsten, verpapiering neemt toe,
attitude werkers	hoe kan ik u helpen? / dienstvaardig	arrogant / dienstbaar
directeuren	niet aanwezig (burgers sturen zichzelf)	grote kostenpost en belemmering voor innovatie (o.a.)

## 7.4 Overwegingen bij de toekomst van het jeugd(zorg)beleid

Wanneer iemand al lang in de jeugdzorg meeloopt, loopt deze het gevaar dat de jeugdzorg wordt gelijkgeschakeld met de wereld. Hij raakt steeds meer verweven met de sector, hij ziet niets anders meer, hij is *going native*, zouden de Engelsen zeggen. Als hij iets zou willen veranderen aan de sector, moet die verandering vanuit en in die wereld gebeuren.

Wanneer iemand al lang in de jeugdzorg meeloopt, weet hij inmiddels dat vele pogingen ter verbetering van de sector niet hebben geleid tot het resultaat dat de veranderaars voor ogen stond.<sup>734</sup> Hij ziet daarbuiten ander beleid, dat tot versterking en verbetering van de sector zouden kunnen leiden. De verandering moet van buiten die sectorale wereld komen.

Deze schets is een zwart-witbeeld, hetgaan zelden constructief is. De wereld heeft vele grijstinten, zo is inmiddels duidelijk geworden, dus daar is meer te halen dan de tegenstellingen zwart en wit. Na een aantal jaren ervaring met het jeugd(zorg)beleid kan ik mij wel vinden in de uitspraak: *This is the age of knowing how to make things happen*.<sup>735</sup>

Denken in tegenstellingen kan voor het denkproces gunstig zijn, maar bevrucht de uitkomst uiteindelijk zelden positief. Tegenstellingen vergen contrasterende standpunten, de energie lijkt vooral te gaan zitten in waarom de ander geen gelijk heeft. De kracht van het denken gaat zitten in het aantonen van de onjuistheid van elkaars redeneringen in plaats van dat er een gezamenlijke krachtsinspanning plaatsvindt om er gezamenlijk uit te komen.<sup>736</sup> Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid lijkt behept te zijn met deze benadering.

De filosofen Achterhuis en Steenhuis (2013) gaan in op het belang van ‘tegenderenken’. Deze maatschappelijke opdracht voelt trouwens als een tegenstelling. Immers, we moeten op de nadrukkelijke invitatie om tegen te denken dus ook tegenderenken. Tegenderenken op het tegenderenken leidt tot meenderenken. Dat is wat het jeugd(zorg)beleid nodig heeft om enige *method in the madness* te brengen.<sup>737</sup>

Frissen *et al.* (2011:30) omschrijven de jeugdzorg als een sector met een hyperactief bestuur en vérgaande reorganisatieprocessen, die beleidsrijk is, een grote interventiedruk kent en een extreem lage politieke tolerantie voor (vermeende) fouten heeft, wat allerlei regelreflexen ten gevolge heeft. Zij schrijven: ‘Politici noch bestuurders zijn in staat om bij incidenten een strategie van temporiseren te kiezen, waardoor de druk van de ketel gehaald zou worden en diepgaand onderzoek gedaan kan worden. (...) Nu domineert de *rapid response*, direct en hard interveniëren, daadkracht en snelheid. Door al die interne en externe druk is het een hoogst dynamische sector.’

De jeugdzorg roept de ene na de andere beleidsbeweging op en over zich af, schijnbaar angstig voor een moment van rust en bezinning. Juist enig bestuurlijk boeddhisme – ten minste als *schöpferische Pause* – lijkt af en toe gewenst.

Deze politieke onrust heeft een oorzaak. De samenleving is ontevreden over de resultaten van het jeugd(zorg)beleid. Daarom vindt zij (bij voortduring) bestuurlijke, organisationele en inhoudelijke wijzigingen gewenst en noodzakelijk. Echter, dergelijke veranderingen kunnen voor de samenleving in het algemeen en de betreffende kinderen en hun gezinnen in het bijzonder grote gevolgen hebben. Daarom dienen de keuzes weloverwogen te zijn. Dit onderzoek probeert bij te dragen aan de overwegingen.

Nu staat de transitie, die zich sinds april 2012 vergezeld weet van het begrip transformatie, van de jeugdzorg op stapel. Deze ingrijpende beleidsvoornemens zijn niet onderbouwd, tenzij het uitgangspunt ‘dichter bij de burger’ voldoende is. Daar waar verandering noodzakelijk is, lijkt elke wijziging goed, zo wordt gemeend. Er is ineens, zo lijkt het, sprake van decentralisatie<sup>738</sup>, en nog wel in een hoog tempo. Dit transitievraagstuk zal waarschijnlijk nog grote problemen geven.<sup>739</sup> We hebben immers alles georganiseerd in verticale instituties, die per definitie log en hiërarchisch zijn. Deze radicale omslag zonder onderbouwing heeft iets hysterisch. Overspannen politiek leidt zelden tot bezonken beleid.<sup>740</sup>

Het is in dit verband goed even stil te staan bij eerdere decentralisatie-ervaringen. Uit een meta-evaluatie van het Nederlandse decentralisatiebeleid van de jaren 1993-2005 (Boogers *et al.*, 2008) blijkt dat er, laat ik het voorzichtig formuleren,

niet altijd sprake is van lokaal maatwerk, efficiencywinst en kwaliteitsverbetering. Bovendien valt de betrokkenheid van de lokale politiek vaak tegen.

Bestuurlijke capaciteit wordt als een cruciale factor beschouwd in het decentralisatieproces. In dit verband wordt vaak van 'bestuurskracht' gesproken, waarbij het gaat om uitvoeringscapaciteit (voldoende kennis en kunde), beslisbaarheid (het kunnen afstemmen op lokaal beleid) en verantwoordingscapaciteit (Van den Berg, 2013:210).

Grotere gemeenten blijken sneller in staat om decentralisatieopgaven te vervullen; kleine en middelgrote gemeenten zijn terughoudend (Boogers *et al.*, 2008). De reactie van kleine en middelgrote gemeenten is dan ook voorspelbaar: bestuurlijke opschaling (zie het pleidooi van minister Plasterk voor gemeenten van minimaal 100.000 inwoners) of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (de 41 regio's die zijn geformeerd in verband met de jeugdzorgtransitie).

Met dit laatste vergroten gemeenten hun bestuurskracht. De noodzaak dat gemeenten samengaan om de transitie van de jeugdzorg aan te kunnen lijkt op een omgekeerd overheidsbeleid.<sup>741</sup> Dat daarmee tevens de democratische legitimatie in het geding is, doet de zaak evenmin goed.

Het paradoxale van de regiovorming is dat decentralisatie bedoeld was om het beleid dichterbij de burger te brengen, maar dat de lokale overheid de burger vervolgens op grotere bestuurlijke afstand plaatst. Door deze acties worden het begrip 'lokaal' geherdefinieerd en worden met de transitie twee en in sommige gevallen drie extra bestuurslagen toegevoegd.<sup>742</sup>

Naast de bestuurlijke opschaling is er nog een andere reactie mogelijk: het overnemen van centrale beleidsmodellen.<sup>743</sup> Ook in dit geval is er geen sprake van maatwerk.

In de decentralisatietheorie is de cruciale assumptie dat lokaal beleid doeltreffender, doelmatiger en democratischer is. De voorwaarde daarvoor is wel dat lokale overheden de ruimte krijgen om het beleid zelf vorm te geven (Gilsing, 2005). Die beleidsvrijheid blijkt echter afhankelijk te zijn van de (machts)verhouding tussen centrale en lokale overheden. De lokale overheid bestuurt én wordt bestuurd. In de Nederlandse praktijk is er sprake van een 'permanente worsteling' tussen lokale autonomie en centrale regie (Van de Berg, 2013:206).

Volgens Boogers (2009:24) hebben bij decentralisaties de belangen van de Rijksoverheid altijd voorop gestaan.

Allers en De Kam (2010) spreken over een 'decentralisatieparadox': de overdracht van verantwoordelijkheden aan lagere overheden leidt vaak tot meer centrale sturing. De door het Rijk voorgenomen overdracht van verantwoordelijkheden wordt zelden gerealiseerd; 'de mechaniek van decentralisatie brengt ons terug bij de de

hegemonie van centrale regie' (Trommel, 2013:221). Decentralisatie is '*far easier to preach and praise than to practice*'.

Decentralisatie gaat vaak gepaard met (re)centraliserende maatregelen, via financiële prikkels of regulering, omdat er groot belang wordt gehecht aan centraal geformuleerde beleidsdoeleinden. Het tegengaan van ongelijke behandeling op lokaal niveau is een belangrijke drijfveer achter recentraliserende maatregelen (Van den Berg, 2013:211).<sup>744</sup>

Als het Rijk taken afstoot, wil het er zo snel mogelijk weer greep op krijgen (RMO, 2013c:27). Donner maakt zich zorgen over het verlies van 'vermogen tot sturing van de Rijksoverheid' (Raad van State, 2013:18).

Frissen *et al.* (2011:31) stellen dat decentralisatie leidt 'tot een stapeling van aandacht en bemoeienis. Het Rijk zal nooit helemaal zijn handen van de jeugdzorg af willen en kunnen trekken, juist ook vanwege het incidentgevoelige karakter van de sector. En de gemeenten zullen zeker in het begin hun regierol waar willen maken door er bovenop te gaan zitten. Overheidssturing neemt toe, ook nog eens dichter bij het primaire proces, waar juist afstand op zijn plaats is.' Wallage, die de overheveling van de AWBZ-zorg, werk en jeugdzorg naar gemeenten benoemt als een 'metawetgevingsproces dat zijn weerga niet kent', meent dat gemeenten uitvoeringsfabrieken dreigen te worden van de rijksoverheid, zoals al eerder is gebeurd met de Sociale Verzekeringsbank (Van Meteren, 2013:4). Gezien het gegeven van ons bestuursbestel (vervlochten bestuur, gedecentraliseerde eenheidsstaat), door Thorbecke indertijd bewust als zodanig geconstrueerd (vrijheid in gebondenheid), mag dit alles geen verwondering wekken.

De grote steden voelen zich bij decentralisaties zwaar gehinderd door het Rijk. Van Aartsen en collegae stellen: 'Zodra het kabinet en de Tweede Kamer taken overdragen aan gemeenten, wordt alles meteen dichtgestuct met regels, voorwaarden en protocollen. Voor de steden blijft er zo in de praktijk nauwelijks ruimte over om te doen wat nodig is' (Van Aartsen *et al.*, 2012). Zij stellen een *New Deal* voor die inhoudt dat de gemeente de eerste overheid wordt en zo de vrijheid krijgt om het stelsel opnieuw in te richten zonder zich voor alles te moeten verantwoorden aan het Binnenhof (RMO, 2013c:19).

Ook gemeenten zelf spelen een rol in de decentralisatieproblematiek. Zij weten soms geen raad met de geboden beleidsruimte en vragen om meer duidelijkheid aan en enige aansturing door het ministerie of VNG. Onvermogen van gemeenten leidt tot zelfuniformerende werking. Het werken met *best practices*, handreikingen en modelverordeningen sluit niet aan bij het zo vurig gewenste lokaal maatwerk en de variatie. Decentralisatie in Nederland is een strijd tussen 'het ideaal

van decentraal' versus 'het gelijk van het Rijk' (Van den Berg, 2013:217). Ook de jeugdzorgdecentralisatie lijkt een voorbeeld van decentrale uitvoering onder centrale regie te worden.

Dit alles overziend blijft het delfisch waarom de politiek met zoveel enthousiasme de transitie ter hand neemt, waarom de *hubbub-indicator* bij de jeugdzorgtransitie niet uitslaat (Clarijs, 2001b:123) en waarom de sector zich zo weinig verzet tegen wat de Kinderombudsman in een open brief 'een experiment met kinderen' heeft genoemd.<sup>745</sup>

Dit onderzoek probeert bij te dragen aan de discussie door ander materiaal aan te reiken. Een bestuurskundige insteek wordt zelden gehanteerd in deze sector, terwijl de verbeterdiscussies zich vaak richten op het stelsel. Dat is een merkwaardige contradictie.

Zoals Van Montfort (2010:74) stelt is het een illusie of op zijn best 'valse hoop' wanneer men meent dat wetenschappelijke kennis leidt tot beter beleid. De gepresenteerde kennis wordt vaak vermalen in een politiek-ambtelijke context.

Dit onderzoek wil 'geen kritische (of zelfs onkritische) vriend zijn, maar een vruchtbare vijand van de beleidsmakers, -beslissers en -uitvoerders' (Frissen *et al.*, 2011) door hen te confronteren met 'lastige feiten en ontregelende vragen' (Engels, 2013:13).

Omdat er bij de politici en beleidsambtenaren gezien hun beperkte horizon van maximaal vier jaar en het NPM-uitgangspunt bij de overheid inclusief de bijbehorende roulatiesystemen er weinig sectoraal geheugen aanwezig is, realiseert menigeen zich onvoldoende dat Nederland de lokale jeugdzorgvariant al eerder, zo'n duizend jaar lang, heeft gepraktiseerd, tot aan de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Daarna is met de verstatelijking de financiering in handen van het rijk gekomen.<sup>746</sup> De onvrede over de resultaten van de jeugdzorg die vanuit het centrale overheidsniveau aangestuurd werd, leidde tot het besluit van de decentralisatie in de jaren tachtig en negentig: de provincies en drie stadsregio's werden verantwoordelijk. Het maatschappelijk ongenoegen verdween niet, en nu gaan we weer terug naar het lokale niveau.

Van enige afstand bekeken zou een conclusie kunnen zijn dat voor de jeugdzorg het overheidsniveau er blijkbaar niet zo toe doet. Schiller zegt: 'Taken overhevelen van de ene naar de andere overheid, ik zie er geen vernieuwing in. Gemeenteambtenaren zijn uit hetzelfde hout gesneden als de ambtenaren bij het rijk. (...) Het ontbreekt aan vertrouwen in burgers. Die is hier veel kleiner dan in de Verenigde Staten. Dat komt door de traditie van de verzorgingsstaat. Amerikanen

moeten zelf de energie opbrengen om er iets van te maken en dat gebeurt dan ook. Innovatie is er een levensbehoefte. Net zoals in de vorige eeuw de zuilen verdwenen – door Kunneman (1996) ‘de theemutscultuur’ genoemd, R.Cl. – verdwijnt nu de verzorgingsstaat. Je ziet overal zaadjes ontkiemen. Mensen verhouden zich anders tot de samenleving, hun creativiteit wordt aangesproken. Ze hebben de overheid niet nodig, nemen het heft in eigen handen’ (Van Meteren, 2013:5).<sup>747</sup>

In de analyse van de geschiedenis van de jeugdzorg valt het weerspanning karakter op van de bestaande structuren wanneer zij aan veranderingsideeën worden blootgesteld. De sector lijkt zich in alle hevigheid steeds te verzetten basale uitgangspunten ter discussie te stellen. We maken dat tot op heden mee in de discussie of de Eigen Kracht-conferentie nu wel of niet goed functioneert.<sup>748</sup> Dat iets werkt in de praktijk is tegenwoordig lang niet genoeg: ‘*Yes, I know it works in practice, but does it work in theory?*’ (Rouwette, 2009:197), of: ‘Gezinnen zijn tevreden, maar effect is nog niet aangetoond’ (Bartelink, 2013). Hier wordt de jeugdzorg zelf een bedreiging voor de cliënten.<sup>749</sup>

Waar het de structuur van de jeugdzorg betreft, maak ik gebruik van twee begrippen uit de bestuurskunde die de traagheid der veranderingen verklaren: de hybriditeit van de sector en de institutionele padafhankelijke processen die de huidige beleidsvoortgang verklaren. Ter adstructie van dergelijke conserveringsprocessen kan ik het volgende voorbeeld noemen: de nog steeds niet gelukte opheffing – ondanks het besluit in het begin van de Napoleontische tijd – van de Nederlandse weeskamers. Nederland is al meer dan twee eeuwen bezig om een niet meer functionerend minuscuul onderdeel van het jeugd(zorg)beleid te elimineren, en het lukt ons niet (Clarijs, 2013:26,27). Blijkens recente wetgeving zijn we nog steeds bezig met de opheffing van de weeskamers.<sup>750</sup>

De twee bestuurskundige begrippen hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid zijn voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de trage ontwikkelingen in het jeugd(zorg)beleid.

Onderzoek naar de positie van kinderen in de (klassieke) oudheid toont aan dat het lang heeft geduurd voordat er verandering in de maatschappelijke positie van kinderen kwam. De opinie ten aanzien van kinderen lijkt eveneens te zijn geïnstitutionaliseerd. De positie van kinderen, zelfs in onze moderne samenleving waarin veel kinderen lijken te zijn opgeklommen tot prins en prinsesjes, is slechts gedeeltelijk veranderd, er zijn (wettelijk) nog steeds volop overblijfsels van de historische kindonvriendelijke c.q. -vijandige mentaliteit te bespeuren.<sup>751</sup>

Als we dicht op het jeugd(zorg)beleid zitten, bijvoorbeeld de afgelopen zestig jaar onder de loep nemen, zien we wel enige verandering, maar weinig vooruitgang.

Echter, wanneer we meer afstand nemen en zien waar we vandaan komen, zijn de verbeteringen legio. Kinderen zijn inmiddels geen eigendom meer van de vader, met alle gevolgen vandie. Veranderingen in het jeugd(zorg)beleid zijn, net als onderwijsveranderingen, beter waar te nemen als men terugkijkt in eeuwen in plaats van decennia. Slechts bij grote afstand constateren we vooruitgang. Dat geeft enige perspectief aan de kritiek op de langzame veranderingen van het jeugd(zorg)beleid in dit onderzoek.

Dit onderzoek concludeert dat stelselveranderingen tot op heden onvoldoende hebben bijgedragen tot verbeteringen. Zestig jaar beleidsdiscussies hebben geleid tot veel *drifting*<sup>752</sup> van de sector en zijn organisaties, maar de jeugdzorg lijkt een spiegelpaleis: veranderingen vinden plaats, maar ook weer niet. Het Duits heeft een fraai woord voor een beoogde verbetering die de zaken niet versterkt: *Verschlimmbesserung*. In ieder geval hebben de discussies en de veranderingen voor de cliënten gezien de effectiviteitsscores nog geen aantoonbaar voordeel gebracht. Een interessante vraag is of verbeteringen binnen het stelsel gezocht moeten blijven worden. Ieder kent wel het kinderspelletje om negen stippen door maximaal vier lijnen te verbinden zonder het potlood van het papier af te mogen halen. De negen stippen zijn omkaderd door een vierkant.<sup>753</sup> In de opdracht wordt er niet bij gemeld dat de lijnen van het vierkant niet mogen worden overschreden. Hoezeer men de oplossingen ook zoekt binnen het bestaande vierkant, de opdracht kan niet uitgevoerd worden als men niet over de omkaderende lijnen heengaait. Mogelijk speelt iets soortgelijks zich af met de stelseldiscussies omtrent de jeugdzorg. Misschien moet juist buiten het bestaande vierkant naar oplossingen worden gezocht, vandaar deze ecologische holistische multi-disciplinaire benadering die breed analyseert.

Hendriks en Steunenberg (2010:52-53) stellen dat vergelijking van politieke en bestuurlijke instituties en van beleid, gewaarwording en verwondering produceert. Internationale vergelijking, zo schrijven zij, opent de ogen, niet alleen voor het vreemde en bijzondere, maar vaak ook voor het eigene en vertrouwde. Bovendien brengt internationale vergelijking een gezonde dosis relativiseringsvermogen met zich mee. Vergelijking van de Nederlandse publieke dienstverlening i.c. de jeugdzorg met tegenhangers in het buitenland laat zien dat het perfecte beleid niet bestaat, dat andere systemen ook voor- en nadelen hebben, dat instituties soms wel en soms niet overplantbaar zijn, enzovoort. Het is bekend dat *best practices* soms beter ter inspiratie dan ter transplantatie dienen. Dat betekent echter niet dat we de ogen moeten sluiten voor wat er zich buiten onze landsgrenzen afspeelt op het gebied van jeugd(zorg)beleid. Internationale oriëntatie blijft de goedkoopste vorm om te innoveren.



Het klopt dat zolang de bodemplaat niet verandert (Clarijs, 2005c:261-263), de sector organisatorisch en bestuurlijk ook niet wezenlijk kan veranderen. Het ontwerpen van een volkomen andere sector lijkt interessant, maar heeft een hoog droomgehalte. Ik wens een bijdrage aan de beleidsdiscussie te leveren door met praktische en uitvoerbare voorstellen te komen die beleidsmatig, bestuurlijk en politiek niet moeilijk te verwezenlijken zijn, de geconstateerde problemen oplossen en eenvoudig in te passen zijn in de huidige structuurdiscussies over een nieuwe positionering van het jeugd(zorg)beleid, de voorgenomen decentralisatie van jeugdzorg naar gemeenten per 1 januari 2015.

Met deze voorwaarden in het achterhoofd heb ik de Japanse wijze van beleidsconstructie ter harte genomen en ben buitengaats gegaan. Ik presenteer twee beleidsaanvullingen.

Rusland heeft veel beleidsaandacht voor het derde milieu, iets wat in ons Nederlandse jeugdbeleid nauwelijks voorkomt. Een kind heeft dagelijks de meeste uren ter beschikking voor vrije tijd. Het is opvallend dat het Nederlandse jeugd(zorg)beleid deze kansen ongebruikt laat; het Russische jeugdbeleid en zijn *non-formal education* laat zien welke mogelijkheden hier liggen.

Vanuit de Verenigde Staten vraag ik aandacht voor burgers die zelf op basis van maatschappelijke resultaten de problemen in hun gezin of *community* oplossen. De *Result Based Accountability*-werkwijze is inmiddels wijdverspreid in de Verenigde Staten, en steeds meer westerse landen nemen deze benadering over.

Ik pleit met de presentatie van de twee beleidsaanbevelingen (NFE en RBA) voor een quantumbeleid<sup>754</sup> voor de jeugdsector: náást de oorspronkelijke jeugdzorg zoals die momenteel figureert zou uitbreiding van het jeugdbeleid met NFE en RBA gelijktijdig kunnen plaatsvinden. Ik ondersteun Fresco (2010:7) wanneer zij stelt: 'Regeren is niet zozeer vooruitzien, maar opzij zien.'<sup>755</sup> De wens tot een meer duurzaam jeugd(zorg)beleid lukt beter naarmate het jeugd(zorg)beleid in staat zou zijn los te komen van de achterkant van het stelsel teneinde zich niet alleen te richten op de voorkant maar vooral op de zijkant van het stelsel. Door onvoldoende aandacht te schenken aan mogelijkheden van vooral de zijkant is het huidige (transitie)beleid een *disaster in the making*.

Deze nieuwe benaderingen bijten de jeugdzorg niet; zij vullen haar aan op die plaatsen waar de jeugdzorg nu geen bereik heeft. De aanbevelingen aandacht voor het derde milieu – geïnspireerd op NFE in Rusland, en aandacht voor zelfbestuur door burgers – geïnspireerd op RBA in de Verenigde Staten, gaan niet ten koste van de huidige jeugdzorg. De jeugdzorg hoeft zich op geen enkele wijze geatqueerd te voelen. De sector schiet niet tekort (gezien zijn huidige taken), maar

oprekking van de traditionele taken (de verbindingslijnen buiten het vierkant) van het jeugdzorgbeleid lijkt noodzakelijk om verbeteringen te kunnen realiseren.

De binaire benadering van de beleidsadviezen tot op heden (Justitie of VWS, provincie of gemeenten, wel of geen jeugdzorg) zou vervangen kunnen worden door de *quantum approach*: het huidige jeugd(zorg)beleid is niet onwaardevol, maar heeft versterking in de breedte wil het zijn taken in de toekomst waar kunnen blijven maken.

Het is om vele redenen beter (zie de problemen bij innovaties) als deze ontwikkeling zich wel samen met, maar tevens buiten de jeugdzorg afspeelt.<sup>756</sup> Een dergelijke benadering is, zoals McCaskey (1982) schrijft, een voorbeeld van '*Janusian thinking*', genoemd naar de Romeinse god Janus met de twee gezichten die beide een verschillende kant opkijken.<sup>757</sup> Het gaat hier om het tegelijkertijd gelijkwaardig beschouwen van opponerende gezichtspunten, vanuit de overtuiging dat juist dat in staat stelt te vernieuwen.

Vastzittend beleid (zie de problemen ten aanzien van hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid) hangt samen met het toenemend *wickedness*-karakter van onze samenleving.<sup>758</sup> We worden geconfronteerd met sterk met elkaar verweven en verstrengelde beleidsvraagstukken, die zijn ingebed in een verstikkend en verstrikkend web van wederzijdse afhankelijkheden en wisselwerkingen. Kenmerk van een *wickedness*-probleem is dat het niet één identificeerbare, fundamentele oorzaak heeft; men spreekt in dat verband wel van circulaire causaliteit.<sup>759</sup> Er is nooit zekerheid dat het probleem wordt opgelost op het juiste niveau (zie het voortdurend schuiven met de jeugdzorg tussen de diverse overheidslagen).

Dit *wickedness*-gegeven stelt mij voor het probleem dat oplossingen binnen de sector niet alleen tot op heden niet tot de gewenste resultaten hebben geleid, maar dat dat in de toekomst mogelijk ook niet zal gebeuren. Daardoor word ik gedwongen *Aussteiger* te zijn, maar dan liefst wel van de meest constructieve soort.<sup>760</sup>

Als de institutionele loopgraven verlaten en de aanbevelingen inzake NFE en RBA uitgevoerd zouden worden<sup>761</sup>, komen we de twee stagnerende begrippen van hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid niet tegen omdat NFE en RBA niet in het bestaande jeugd(zorg)systeem (komen te) zitten.

Is de zo sterk geïnstitutionaliseerde jeugdsector dan toch te veranderen? Hall (1993) noemt de mogelijkheid van een verandering van de tweede orde, waarbij bestaande beleidsinstrumenten worden vervangen door nieuwe beleidsinstrumenten. Hij noemt een beleidswijziging een derde orde verandering wanneer er sprake is van een fundamentele verschuiving in de overkoepelende doelstellingen. Een soortgelijke verdeling is, zoals we eerder gezien hebben, terug te vinden bij Visser en Hemerijck (1998) met hun drie soorten beleidsveranderingen, waarvan

de laatste twee voor dit betoog interessant zijn: bij institutionele hervormingen sleutelen beleidsactoren aan de verantwoordelijkheden van en tussen de staat en de belangenorganisaties. En wanneer een beleidsimpasse dreigt, is dit het signaal voor een nog zwaardere beleidsverandering: een paradigmaverandering, waarbij het beleidsparadigma verschuift. Deze laatste wijziging gaat dikwijls gepaard met een wijziging in de samenstelling van de politieke elite.

De beoogde transitie en transformatie van de jeugdzorg valt onder de beleidsverandering ‘institutionele verandering’; mijn beleidsvoorstellen van NFE en RBA hebben meer het karakter van een ‘paradigmaverandering’. Het bijzondere is dat ze elkaar niet bijten. Nader onderzoek zou meer kunnen vertellen over randvoorwaardelijke condities en mogelijke bijsturingsmogelijkheden tijdens dergelijke veranderingsprocessen.

Er is daarnaast nog veel meer te onderzoeken; ik noem hier drie belangrijke thema’s.

Op de eerste plaats dienen de (toepassingsmogelijkheden van de) fenomenen NFE en RBA voor het Nederlandse beleid uitgebreider te worden onderzocht. De ruime ervaring in Rusland respectievelijk de Verenigde Staten geven aan dat het Nederlandse jeugd(zorg)beleid hiermee geen stap *ins blaue hinein* zet, hoewel beleidschirurgie noodzakelijk zal zijn. Opvallend is overigens dat in de Verenigde Staten (en steeds meer andere landen) de RBA-discussie zich ontwikkelt naar andere beleidsdoelstellingen. De door Bhutan geïnspireerde geluksdiscussie, in 2012 als internationaal beleidsuitgangspunt goedgekeurd door de Verenigde Naties (Woudt, 2012:10), vindt in steeds meer Amerikaanse steden weerklank. De stad Seattle<sup>762</sup> bijvoorbeeld, waar inmiddels voor succesvolle burgerinitiatieven is gebleken dat bureaucratie schrappen meer helpt dan geld geven (Dirks, 2013:4), heeft het hele beleid hervormd naar groter geluk voor zijn inwoners. Ook dat gebeurt met doelstellingen, indicatoren, enzovoort, maar het lijkt op het eerste gezicht een vervolgstap op RBA.

Daarnaast, en dat is het tweede onderwerp, zou het interessant en van belang zijn om te zien wat er gebeurt wanneer de gedragspiramide van Poiesz op de positioneringsdriehoek van Mouwen wordt geplaatst. Indien de gedragscomponenten gelegenheid wordt gekoppeld aan staat, en capaciteit aan markt, dan worden automatisch de hoeken burger en motivatie aan elkaar verbonden. Hier ontstaat een boeiende combinatie over beleidsmotivatie, een vanuit de bestuurskunde vrijwel onontgonnen terrein. Daar kunnen we vertrekken vanuit de kracht in plaats van de klacht; steeds de eigen teleurstellingen organiseren kan dan stoppen.

Als derde thema wil ik hier aandacht vragen voor de stad (de gemeente wordt voor burgers meer en meer de ‘eerste overheid’, zo schrijven Becker en Huren-

kamp, 2010:74). Zowel in relatie tot NFE en RBA én de aanstaande transitie van de jeugdzorg is meer onderzoek op zijn plaats voor de stad eerder dan voor de staat.<sup>763</sup> Deze wisseling zit er al langer aan te komen: de stad lijkt als beleidsgebied belangrijker te worden dan de staat, en dat heeft niet in de laatste plaats te maken met de verwachte en gewenste participatie. Tonkens (2009:70) schrijft: 'Lokale identificatie is veelal flexibeler dan nationale identificatie, omdat tamelijk praktische gebruiken er een grotere rol in spelen en symbolen beter herkenbaar zijn (...). Zo'n identiteit kan zwaar genoeg zijn om te binden en licht genoeg om niet te hinderen. Dat biedt meer ruimte om aan eigen opvattingen van burgerschap vorm te geven, aan ogenschijnlijk strijdige loyaliteiten zoals bijvoorbeeld met een thuisland, een andere stad of geboortestreek. Nationaal burgerschap zal eerder als splijtzwam functioneren dan als bindmiddel. Kosmopolitisch burgerschap is geen aanbevelingswaardige route, maar dan meer om praktische redenen: de meeste burgers zijn behoorlijk lokaal geworteld. Stadsburgerschap sluit veel beter aan bij hun identiteiten en affiniteiten.'<sup>764</sup> Guidikova formuleert het nog scherper: in haar overtuiging is de positieve identiteit van veel mensen veeleer gebonden aan de stad en niet aan het land waar ze wonen. '*National identities are too much based on the wrong past*', zo stelt ze. Daarom verkiest ze het lokale boven het nationale niveau. '*When it is too big, you lose the learning and participation dimension. Local communities are aware that the diversity of their population, often a source of tension, conflict and even violence, can be managed as a resource. Participating communities would ideally already have carried out initiatives and projects in the area of minority integration and wish to help other communities devise similar initiatives, as well as try new ones by learning from the experience of others*' (Clarijs, 2010:130). Buschkowsky (2012) heeft voor Neukölln-Berlin uitvoerig gedocumenteerd wat er met (de zorg in) steden gebeurt indien er geen binding is tussen (nieuwe) bewoners en de stad. Met de trek naar de stad (Saunders, 2010) komt de betrokkenheid op de stad niet vanzelfsprekend tot stand; daar zal het lokaal bestuur in moeten investeren (Odé & Walraven, 2013). Landry (2007;2008), Wood (2011;2004) en Wood en Landry (2008) geven aan op welke wijze *urban innovators* de stad in een renaissance kunnen brengen (zie ook Clarijs *et al.*, 2011); Van Boom en Mommaas (2009) hebben dat voor een aantal voormalige Europese industriesteden beschreven. Voormalig burgemeester Freeman van Tilburg sprak in dit verband over het belang van het ontwikkelen van het DNA van de stad (Clarijs, 2011:131; Becker & Hurenkamp, 2010:76; Freeman, 2008).

Het heeft er alle schijn van dat de maatschappelijke ontwikkelingen ons brengen tot een sterkere burgerparticipatie.

Michels en De Graaf (2009:311) concluderen op basis van hun analyse dat het nog niet meevalt met de burgerdemocratie. 'Het geven van invloed en verantwoordelijkheid aan bewoners en organisaties in de wijken is vaak niet meer dan retoriek.

In andere gemeenten lijkt participatie de oplossing te zijn voor vrijwel ieder wijkprobleem. Maar in veel gemeenten ontbreekt een duidelijke visie op participatie en de rol van burgers en organisaties in het beleid. (...) Veel gemeenten kennen een stapeling van instrumenten voor burgerinvloed en –participatie, zoals inspraak, burgerpanels, ondernemerspanels, burgerpetities, wijkwethouders, wijkprojectgroepen en wijkteams. Vaak is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Onduidelijke verantwoordelijkheden leiden tot onduidelijke verwachtingen van alle betrokkenen. (...) Voor zover er sprake is van participatie, zien we dat ambtenaren, professionals in de wijk en “beroepsburgers” vaak het voortouw nemen.<sup>765</sup> Er liggen nog grootse taken te wachten op de lokale bestuurders.

Het verdwijnen van subsidiëring van verenigingen – met dank aan de terugtrekkende overheid – heeft een minder zichtbare pedagogische infrastructuur van de samenleving ten gevolge, zo beweren Van Montfoort en Tilanus (2007:51). Wanneer we uitgaan van de huidige stelsels lijkt dat juist. Maar misschien is het tijd om afscheid te nemen van de traditionele vormen en dienen we, wetende waar de pijnpunten liggen waar het vernieuwing betreft, juist andere wegen in te slaan. Weg uit de achterkant van het stelsel, en meer beleidsaandacht voor juist de zijkanalen. Naast de jeugdzorg. Parallel eraan.

Dat moet de jeugdzorg zeker niet zelf ter hand nemen gezien onder andere haar dominante probleemoriëntatie en incorporerend gedrag bij eerdere innovaties, maar de investeringen mogen wel van het jeugdzorgbudget af. Met een ombuiging van 1 procent jaarlijks voor de komende periode van tien jaar zal op termijn veel winst te boeken zijn.

Er is nog veel te zeggen over een bijdrage tot verbetering van het Nederlandse jeugd(zorg)beleid.<sup>766</sup>

De Blue Ocean-benadering om cliënten juist als deskundigen te beschouwen geeft kracht om anders naar de burger te kijken.

Momenteel komt het beleid niet veel verder dan de middentrede van de (overheids)participatietrap, die van cocreatie.

De Eigen Kracht-conferentie is meer een voorbeeld van open innovation, waar samen met andere partijen, soms zelfs met tegengestelde belangen, gewerkt wordt aan oplossingen.

De volgende fase, die van crowdsourcing past veel meer bij RBA. Mikken beleidsveranderingen op stelselverbeteringen, het gepresenteerde NFE en RBA liggen een niveau hoger: zij betreffen niet alleen het jeugdstelsel, maar (in)direct de gehele maatschappelijke structuur.

Het is van belang na te gaan of de voorgestelde quantumbenadering mogelijk is. Het behoort zeker tot de mogelijkheden, want het sluit aan bij de poldermentaliteit

van Nederland, waar we hebben geleerd ‘samen te werken met behoud van tegenstellingen’ (Grappenhuis, 2013:35).

In zijn inaugurele rede *Het verknijpte bestuur* stelt Koppenjan (2012:14-15) dat de overheid in de publieke dienstverlening eigenlijk maar twee bewegingen kent: knippen of plakken.<sup>767</sup> Bij knippen worden functies ontkoppeld (zoals de vele afsplitsingen binnen de jeugdzorg, de vorming van het Bureau jeugdzorg of nu de decentralisatie van de jeugdzorg naar 408 gemeenten) of verbonden (zoals de bedoeling was met het Centrum voor jeugd en gezin of de vorming van 41 regio's ter verbinding van de 408 gemeenten). Bij knippen blijft coördinatie wel noodzakelijk, zo stelt Koppenjan; dat noemt hij de *whole of government*- of de *joined-up government*-beweging. Knipwerk maakt later plakwerk noodzakelijk, en andersom. Het jeugd(zorg)beleid kan historisch gekenschetst worden door de afwisseling van knippen en plakken; met de huidige transitie wordt er tegelijkertijd geknipt (beleid naar gemeenten) én geplakt (regiovorming).<sup>768</sup>

Het bijzondere van de twee beleidsvoorstellen, Musil (1989:1298) zou eerder over richtbeelden spreken, inzake NFE en RBA is dat er niet geplakt of geknipt hoeft te worden, nu niet en later niet. Geen van beide beleidsvelden zouden deel moeten gaan uitmaken van de jeugdzorg, maar zij zullen (op termijn) de aanwas van de jeugdzorg beïnvloeden. Als dergelijke buitensectorale aanvullingen niet worden gezocht, wordt de transitie van de jeugdzorg een gevangene van het utopisch-dystopisch syndroom (Achterhuis, 1998), waarbij de paradijselijke transitie enige tijd later verandert in een nachtmerrie, een dystopie.

Wanneer ik het huidige en toekomstige jeugd(zorg)beleid – dat zal zorgen voor ‘een wezenlijke verandering in de institutionele verhoudingen tussen overheid, professionals, maatschappelijk middenveld en burgers’ (Grin, 2013:112)<sup>769</sup>, waar ‘verplicht vrijwilligerswerk allang geen oxymoron meer is maar een standaard-ingrediënt van deze revolutie’<sup>770</sup> (Tonkens en Duyvendak, 2013:8,9) – in een schema probeer te vangen, kom ik uit op het volgende overzicht.

	JEUGDZORG NU	TOEKOMST
maatschappelijke positie	tussen staat en markt	in het midden, richting burger, meer hybriditeit
beleid	polderen	netwerken
karakteristiek	<i>Befehlstaktik</i>	<i>Auftragstaktik</i>
veranderingsmogelijkheid	nauwelijks, want vastge-klonken aan stakeholders, dus instemming vereist	optimaal indien innovaties als NFE en RBA ernaast geplaatst worden
maatschappelijk kader	verzorgingsstaat	participatiestaat
maatschappelijke traditie	institutionalisme	kleinschalige particuliere vormen
beleidsomgeving	padafhankelijkheid	adhocratisch
beleidsparadigma	NPM	zorglogica
beleidsveranderingen	bestuurlijke drukte	eenvoud
bestuursopvatting	systemisch	ecologisch
marktfilosofie	gedeeltelijk toepasbaar	eigen (zorg)logica vereist
verantwoording	op <i>output</i>	op <i>outcomes</i>
sectorkarakter	hiërarchisch <i>top-down</i> binaire benadering korte termijn	heterarchisch <i>bottom-up</i> quantum benadering duurzaam
beleidsconstructie	Nederlandse- of diplomatenmethode	eerst Japanse methode
innovatiestrategie	uitstelgedrag; door expert / professional	structureel; door burger (crowd sourcing)
jeugdzorg uitvoering	vooral gericht op (het ontbreken van) Motivatie	combinatie van Motivatie, Capaciteit en Gelegenheid
jeugdzorgbeleid	vooral gericht op Gelegenheid, door beleidsmakers / politiek	combinatie van Motivatie, Capaciteit en Gelegenheid, met zelfsturing door burgers
jeugdzorgbeleid	gericht op de achterkant van het stelsel	gericht vooral op de zijkant van het stelsel
rol ambtenaar	de deskundige, eventueel de onderhandelaar	de verbinder die ruimte geeft
positie burger op Arnsteins participatieladder	staat op de onderste sporten	op weg naar bovenste sport van zelfbeheer
basisoriëntatie	<i>human capital</i>	<i>social capital</i>
gericht op	competenties	talenten
kijkt naar	<i>bonding</i>	<i>bonding + bridging</i>
informele groepen	spelen geen rol	zijn van groot belang
overheidsrol bij ontwikkelingen	dominant, voorschrijvend, controlerend	terughoudend, stimulerend

De *Acte van Verlatinghe* van 1581 waarin een aantal edelen onder leiding van Willem van Oranje de trouw aan de koning van Spanje afzwoer, stelt 'onbehoorlijk bestuur' van de overheid gelijk aan het begrip 'tirannie'.<sup>771</sup> Bij de politieke start van ons land gold de eis van goed bestuur aan elke overheid.<sup>772</sup> Een aantal zaken hebben we in Nederland goed georganiseerd, een aantal minder. De handel in bananen is beter geregeld dan de jeugdzorg.<sup>773</sup> Gezien het *wickedness*-karakter van het jeugd(zorg)beleid en misschien wel van onze hele samenleving is niet helder wie nu als eerstverantwoordelijke bij onvoldoende goed bestuur ten aanzien van jeugdigen actie dient te ondernemen. Het is in ieder geval niet het staatshoofd, zoals bijvoorbeeld in Litouwen (Clarijs, 2011:196). De overheid, die volgens de Nationale Ombudsman (2013) 'onbegrijpelijk' is, lijkt evenmin de oplossing te kunnen brengen.<sup>774</sup> De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013:22) constateert een maatschappelijk onbehagen; daarvan is sprake bij een negatieve publieke stemming in combinatie met onmacht.

Ernsting en Smiers (1975:177) stellen dat geen enkel probleem in onze samenleving door een louter staatsrechtelijke verandering opgelost kan worden. Bovendien, zo constateert Bovens (1998), kan de schuld over negatieve uitkomsten zelden eenduidig aan één actor worden toegeschreven wanneer meerdere partijen betrokken zijn bij beleid; hij noemt dit 'het probleem van de vele handen'. Daar is bij het rapsodische jeugd(zorg)beleid zeker sprake van. Jeugdzorg zou volgens Van Gunsteren (2010:36) ook een 'verrassing van de tweede soort' kunnen zijn: het is een kwestie die zich zelfs met het allerbeste beleid niet laat temmen. Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid betreft zaken die bestuurders met de beste wil van de wereld niet aankunnen en die hen blijven verrassen. Sommigen menen dat de jeugdzorg moeilijk kan veranderen omdat zij de gevangene is van haar eigen instrumenten. De logica van het systeem moet gekanteld worden<sup>775</sup>, maar dat zal niet meevallen of is niet mogelijk, zo weten we.

Wagenaar en Specht (2010:196-197) noemen drie sceptische bezwaren tegen een sterkere rol van burgers: het is onwaarschijnlijk (juist waar sociaal kapitaal het hardst nodig zou zijn, ontbreekt het<sup>776</sup>), onrealistisch (de huidige complexiteit vraagt om experts) en onwenselijk (omdat het niet voldoet aan democratische criteria als representatie, verantwoording en transparantie). Het zijn bezwaren die de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica typeren.

Maar het is niet de politiek die het probleem moet oplossen dat 80 procent van de tijd van professionals wordt besteed aan 3 procent van de bevolking, zo meent de Denker des Vaderlands Gude, 'want de politiek dat zijn wij zelf'.<sup>777</sup> Waar Rosa Luxemburg nog stelde dat de fouten van het volk waardevoller zijn dan de juiste keuzes van het Centraal Comité, wordt dat door Blond genuanceerd wanneer hij



meent dat burgers het recht hebben om de overheid over te nemen wanneer zij het beter kunnen.<sup>778</sup>

Toch lijkt er met de horizontalisering (de kanteling van een centraal, van bovenaf georganiseerde, verzulde samenleving naar een decentrale, van onderop gestuurde netwerksamenleving) weinig andere keus dan ons op de burger te richten (Rotmans, 2012:22).

Met de *do-it-yourself* ontwikkeling<sup>779</sup> (Van de Wijdeven, 2012) moeten misschien de burgers het maar zelf (beter) doen, waarbij instrumentalisering – waarbij burgers te veel in de overheidsagenda worden ingelijfd – moet worden vermeden (Verhoeven & Tonkens, 2013:25) en de ontwikkeling van claimcultuur naar schaamtecultuur niet acceptabel is (Grootegoed, 2013:81).

De Swaan (2008b:176) constateert: ‘Mensen maken moeilijkheden met elkaar en met zichzelf. Daar hebben zij geen hulpverleners voor nodig.’ Hiervanuit redenerend lijkt het minder logisch om wel meteen hulpverleners in te zetten als er problemen zijn. Als we ook nog weten dat de zorgconsumptie het grootst is bij wat Poiesz en Caris (2010:98) *Triple A* noemen (Angst in de zin van onzeker zijn, Alleenstaand in de zin van niemand om zich heen hebben, Armoede in de zin van onvoldoende middelen hebben) en dat juist bij deze drie factoren inzet van burgers als eerste behulpzaam zou zijn, wordt het tijd om het contrapunt te zoeken, anders lijkt het jeugd(zorg)beleid een vorm van modern *childism* (Young-Bruehl, 2012; Willems, 2012).

Hoewel Schopenhauer in mijn situatie geen ongelijkheid had met zijn uitspraak ‘*Die erste fünfzig Jahre des Lebens sind Text, der Rest ist Kommentar*’, kan wetenschap ook activistisch zijn. Het wordt tijd voor *smart people power* in plaats van *super state power*.<sup>780</sup>

Verhagen (2011) parafraserend zitten we niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperk.<sup>781</sup> Als we weten dat over tien jaar één op de drie kinderen met eerste- of tweedelijns jeugdzorg te maken heeft (Van Yperen, 2013:4), een sector die door de Nationale Ombudsman wordt getypeerd met de woorden dat zij ‘een ernstige gedragsstoornis heeft’ (Brenninkmeijer, 2009)<sup>782</sup> en door Van Dantzig wordt gekenschetst dat zij nog in de Middeleeuwen verkeert<sup>783</sup> (Van der Ven, 2006), lijkt het alleszins acceptabel Descartes te citeren: *l’indifférence est le plus bas degré de liberté*.<sup>784</sup> *Innovation, by its nature, requires deviation, a departure from standard operating procedures* (National Performance Review, 2004:557,559). Nederlands jeugdbeleid: *plus est en vous*.<sup>785</sup> Niemand heeft het recht te gehoorzamen.<sup>786</sup>

## Dankwoord

---

Volgens een oud Joods spreekwoord bestaat toeval niet. Toeval is het moment waarop je de verborgen samenhang van de schepping leert zien. Daar dacht ik eerlijk gezegd niet aan toen ik op een zaterdagmorgen mijn hooggeleerde dorpsgenoot Herman Beck trof, wij allebei met een goed gevulde Albert Heijnboodschappentas in de hand. Zittend bij een lokaal ijstentje ontstond een gesprek over mijn onderzoek en de omstandigheden waaronder ik het graag afgerond zou zien. Herman verwees me door naar Arie de Ruijter.

Het eerste kennismakingsgesprek met Arie zal ik niet snel vergeten. Het ging zoals de vervolggesprekken zouden gaan: eerst even kort over het onderzoek en de rest van het uur bestedend hoe de wereld verbeterd zou kunnen worden. Dat zijn de ideale gesprekken. Misschien is er ook niet zoveel gesprekstijd nodig als er geserreerd geformuleerd wordt waaraan het onderzoek moet voldoen. De tweede promotor werd Paul Verweel van de Universiteit van Utrecht. Na lezing van mijn kopij was hun advies duidelijk: een proefschrift is haalbaar, maar dan moet er het nodige uit. Zij vonden mijn 'meanderende geest' en mijn voorliefde voor de *Ars Combinatoria* niet aansluiten bij de eisen van de huidige wetenschap. Het proces van *kill your darlings* is voltrokken. Ik had veel vertrouwen in hun wijsheid en enorme promotie-ervaring, en zij wilden de gok met mij wel wagen. Ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk. Mijn oud en groot verlangen naar het afleveren van een proefschrift kon daardoor werkelijkheid worden. Ik dank Arie en Paul uit de grond van mijn hart voor hun vertrouwen en steun.

De kennis die ik in het geschrevene naar voren breng, heb ik meestal niet van mezelf. Ik leen gedachten, ik kopieer ideeën, ik leun op voorgaande onderzoeken. Het is de bijzondere combinatie van verschillende ingrediënten die uiteindelijk tot het eigen gerecht van dit onderzoek hebben geleid.

Naast mijn promotoren Arie de Ruijter en Paul Verweel heb ik veel steun gehad en plezier beleefd aan de studies van auteurs als Wim van de Donk, Paul Frissen en Frank Hendriks, niet toevallig allen hoogleraar bij Maatschappelijke Bestuurskunde aan Tilburg University. Ook van hoogleraren verbonden aan TiasNimbas, de Business School van Tilburg University, zoals Jo Caris, Theo Poiesz, Kees Mouwen, Hein van Duivenboden en Carla Koen heb ik geleerd, zoals dit onderzoek kan getuigen.

Daarnaast zijn er hoogleraren in de jeugdzorg die mij op het juiste pad hebben geholpen en gehouden zoals Jo Hermanns, Jan van der Ploeg, Juliaan Van Acker, Fop Verheij en Tjalling Zandberg. Kortom, ik dank de wetenschap.

Minstens net zo belangrijk als voedingspunt is voor mij steeds het buitenland geweest. De Nederlandse bedomptheid met de bekende 'ja maar'-argumentaties zijn in Wit-Rusland, Zuid-Afrika, Moldavië of de Midwest van de Verenigde Staten ineens onherkenbaar. Bovendien vindt men in andere maatschappelijke systemen andere oplossingen voor vaak dezelfde typen problemen met jeugd. Ik dank hier Thijs Malmberg voor zijn actieve inspiratie in dezen; hij sjouwde regelmatig met me de wijde wereld door en liet me kennis maken met fascinerende mensen met intrigerende dwarse ideeën.

Het is uitermate stimulerend en relativerend ten aanzien van het Nederlandse beleid om collega's uit andere landen te zien zoeken naar andere oplossingen. Enkele personen springen er uit, mensen die mij al jarenlang voeden met informatie, tegenwerpingen en alternatieve gedachten. Mijn speciale dank gaat uit naar Bert Berkley en Gayle Hobbs (Kansas City), Con Hogan (Vermont), Susan Brutschy en Deanne Zachary (Californië) en Arlene Lee en Phyllis Brunson (Washington DC) waar het de Verenigde Staten betreft. De Amerikaanse, volkomen andere benadering van maatschappelijke problemen met een dominante rol voor burgers nodigt uit tot heroverweging van het Nederlandse beleid.

Datzelfde geldt voor de Oost-Europese benadering waar het jeugd betreft. Ik dank de belangrijkste mensen met wie ik al zoveel jaren samenwerk op het terrein van het derde milieu: Tatjana Svyrska (Kiev), Vladimir Kiselev en Oxana Shubina (Sint Petersburg), Valdas Jankauskas (Vilnius), Alicja Stanczyk en Monika Czapla (Krakau), Viliam Michalovic (Bratislava), Elena Abramova (Moskou), Iryna Pervushevskaja (Rivne), Galina Shklier (Minsk), Valentina Ryabova (Astana), Angelina Zolotaryova (Yaroslavl), Irena Maskalonoka (Riga), George Shalamberidze (Tbilisi), Tatjana Doseva (Sofia), Ilona Khudieva (Vladikavkaz) en Aurelia Hîncu (Chisinau).

Daarnaast zijn er nog talloze personen die me inspireren op het brede jeugdterrein en met wie ik altijd bijzonder graag samenwerk zoals Luud Muller, Mike Doolan (Nieuw Zeeland), Willie van Eijs en Willem Bongaarts, Jean-Francois Magnin (Parijs), Kevin Chaplin (Kaapstad), Annette Mul, Anne Liekenbrock (Münster), Audrey Frith, Noé Viedma en Alexia Samuel (Brussel), Klaus Winkler (Leipzig) en Lasse Siurala (Helsinki). Ongetwijfeld doe ik met deze vermelding velen tekort, zoals Xu Lin (Beijing), Ute Straub (Frankfurt am Main), Irena Guidikova (Straatsburg), Marilyn Taylor (Londen), Yasuyuki Kitawaki (Tokyo), maar ik mag ook Loreto Ditzel Lacoa uit Chili niet vergeten evenmin als Mark Friedman (Santa Fe), en Henri Gerverde en Harry Peppinck (beiden betrokken bij de start van dit onderzoek) en Ciska van der Glas die fouten uit de tekst haalde en Ira Rusanova die de Russische teksten voor mij schreef. Laat ik er maar mee stoppen, de bedoeling is wel duidelijk: *umntu*

*ngumntu ngabanye abantu*, wat in Xhosa-taal zoveel betekent als: *a person is a person through other people*. Ik dank al mijn leermeesters en ondersteuners.

Het lijkt na deze lofzang op de wereldwijde (wetenschappelijke) cohesie wat vulgair en triviaal om over geld te beginnen, maar het tegendeel is waar. Dit onderzoek was niet mogelijk geweest als een aantal jeugdzorginstellingen en fondsen in de afgelopen jaren niet een grote of kleine financiële bijdrage zou hebben geleverd. Ik dank de volgende organisaties en hun (toenmalige) vertegenwoordigers: Afra/Boddaert/PPI (Gerard Gruppen), Bureau Jeugdzorg Overijssel (Martin Dirksen), Cardea (Marian Harten), Collegio (Afra Groen), Flexus (Wim Spierings), Hoenderloo Groep (Hans Nieuwerkerke en Herman Geerdink), Saltho (Harry Peppinck), Horizon (John Meijers), Juvent (Hein Abbing), Kinderzorg (Anton Tobbé), Kompas (Peter Nouwen), Leger des Heils (Elsje Klarenbeek), Lelie zorggroep (Johan van der Ham), Lindenhout (Jo Deleersnijder), R.I.J. (Ado Jansen), Trias Jeugdhulp (Fokko Witteveen), Maatschappij Zandbergen (Rob Uijen) en de Zuidwester (Fons Broekhoven).

Daarnaast hebben Stichting Zonnige Jeugd, Stichting Weeshuis der Doopsgezinden en de Stichting Burgerweeshuis te Haarlem bijgedragen, waarvoor alle dank.

‘De overheid moet de hand in eigen boezem steken. Den Haag en de wirwar van goedbedoelde regelingen en instellingen staan heel ver af van de wereld van zwervjongeren en de probleempubers. Het jeugdbeleid is geënt op een fragmentarisch beeld van mensen met een hulpvraag. De signalering van problemen is bij allerlei instanties neergelegd. Er zijn geen onderlinge verbanden aangebracht. En ook de hulp zelf is opgedeeld in partjes. Voor elk aspect van een sociaal probleem zijn er aparte organisaties met aparte potten en aparte processen.’

Hier is niet een boze ouder, een ontevreden Kinderombudsman of een kritische hoogleraar aan het woord, maar voormalig minister-president Balkenende (2004). Hij verwoordt wat velen al zestig jaar weten en wat velen al zestig jaar trachten te veranderen. De vraag ‘hoe is het mogelijk dat, ondanks zoveel inzet gedurende zo’n lange tijd, het jeugd(zorg)beleid nog steeds zo weinig functioneel is ingericht?’ intrigeert én irriteert. Mijn frustratie over het Nederlandse jeugd(zorg)beleid heeft geleid tot dit onderzoek.

In zijn *Italianische Reisen* schreef Goethe in 1787: ‘*So eine Arbeit wird eigentlich nie fertig, man muss sie für fertig erklären, wenn man nach Zeit und Umständen das Möglichste getan hat*’. Hier zullen de politici, de beleidsmakers en de bestuurders het dus mee moeten doen.

René Clarijs  
Hilvarenbeek, september 2013



## Noten

---

- <sup>1</sup> Lodewijk Asher werd in Amsterdam in relatie tot jeugdzorg vooral bekend door Operatie Frankenstein, waarmee hij het systeem van de jeugdzorg in beeld bracht. Asher concludeerde dat de jeugd(zorg)sector ‘volkomen ondoorzichtig’ georganiseerd was, een conclusie die de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid meer dan 30 jaar daarvoor ook al trok. De problemen in de jeugdsector zijn volgens de wethouder vooral ontstaan door het ‘stapelen’. Om het langs elkaar heen werken van hulpverleners in multiprobleem-gezinnen te voorkomen, pleitte hij voor een nieuwe voorziening: Matchpoint Jeugd en Zorg.
- <sup>2</sup> Schopenhauer (2004:91) beschrijft lezen als een armzalig surrogaat voor zelf nadenken.
- <sup>3</sup> Silver (2012:53,54) omschrijft de twee typen als volgt: *‘Hedgehogs are type A personalities who believe in Big Ideas – in governing principles about the world that behave as though they were physical laws and undergird virtually every interaction in society. Foxes are scrappy creatures who believe in a plethora of little ideas and in taking a multitude of approaches toward a problem. They tend to be more tolerant of nuance, uncertainty, complexity, and dissenting opinion. If hedgehogs are hunters, always looking out for the big kill, then foxes are gatherers.’*
- <sup>4</sup> De Griekse dichter Archilochus (zevende eeuw voor Christus) schreef de fabel *De egel en de vos*, waarbij de egel maar één verdedigingsstrategie hanteert (het opzetten van zijn stekels) terwijl de vos daar verschillende aanvalsstrategieën tegenover stelt. Vanaf dat moment staat de vergelijking vos versus egel gelijk aan kennis in de breedte versus diepte, aan generalisme versus specialisme. Berlin (1953) deelt in zijn essay *The Hedgehog and The Fox* intellectuelen in twee groepen in: de monisten onder aanvoering van Plato en de pluralisten onder leiding van Aristoteles. Blaise Pascal (1997:83) bijvoorbeeld was een pleitbezorger van het fox-type: ‘Want het is veel beter van alles iets te weten dan van één ding alles. Zo’n universaliteit is het mooist’ (Klukhuhn, 2013:22).
- <sup>5</sup> Volgens Idenburg (1960:25) bestaat er ‘een innerlijke samenhang tussen revolutie en pedagogiek. De revolutie draagt steeds belangrijke elementen van opvoedkundige allure in zich.’
- <sup>6</sup> Dat ‘betere’ breng ik onder de aandacht door een analyse van het bestaande beleid en door te wijzen op vernieuwingsmogelijkheden. Nu draagt volgens Nietzsche (*‘das Neue ist das Böse’*) vernieuwing een destructieve component in zich. Volgens Gude is pleiten voor iets nieuws nooit onschuldig, er gaat altijd iets bestaands tegen de vlakte (De Rek, 2013:53). Dit onderzoek koppelt aan een

- analyse van het huidige stelsel verbeteringsmogelijkheden voor de toekomst. Daarmee stel ik nadrukkelijk niet dat de huidige betrokkenen kwalitatief onvoldoende werk leveren, wel dat voor een aantal zaken verbetering mogelijk is.
- 7 Volgens Hermanns (2009) verkrijgen in Nederland bijna 500.000 kinderen dagelijks institutionele hulp, inclusief speciaal onderwijs, wat neerkomt op 14 procent van de jeugd; daarbij moeten we in ogenschouw nemen dat de groep 0-6-jarigen in geringe mate gebruikers van zorg zijn (Van Ewijk, 2010:32). Grofweg is de verdeling als volgt: gesloten jeugdzorg: 3.000, provinciale jeugdzorg: 100.000, jeugdbescherming: 50.000, jeugdreclassering: 17.000, jeugd-GGz: 250.000, jeugd-verstandelijk beperkten: 80.000. Gemiddeld neemt de vraag naar jeugdzorg jaarlijks met 10 procent toe (Van Ewijk, 2012:18), hetgeen betekent dat er om de zeven à acht jaar een verdubbeling van het budget optreedt. Vooral in de groepen jeugd-GGz en licht verstandelijk beperkte jeugdigen is de groei fors, te weten 13 procent respectievelijk 28 procent jaarlijks. Eén op de tien jongeren in het voortgezet onderwijs ontvangt ‘passend onderwijs’. Dat zijn grote aantallen, en zij groeien jaarlijks. Het is waarschijnlijk dat bij gelijkblijvend beleid deze trend zich voort zal zetten. Een terugkerende vraag betreft de oorzaak van deze groei naar de vraag naar jeugdzorg.
  - 8 Dit alles speelt zich af in ‘een cultuur van lage eisen en verwachtingen’ (Furedi, 2006).
  - 9 Dat dat een internationaal gegeven is, geeft de Duitse socioloog Kaufman aan wanneer hij spreekt over *die structurelle Rücksichtslosigkeit* van de moderne samenleving ten opzichte van jeugd: er is niet veel aandacht voor. Er is niet zozeer iets tegen jeugd, zo meent hij, alleen zijn er andere prioriteiten. Daardoor kan er een guur klimaat ontstaan (Hermanns, 2007:30).
  - 10 Gezien het zeer beperkte aantal methodieken dat tot nu toe het stempel *evidence based* heeft gekregen, bepaalt de overheid hiermee indirect welke hulp aan hulpvragers wordt gegeven.
  - 11 Van den Brink schrijft hier zelf ‘vragen’ in plaats van ‘vraagt’, maar dat lijkt mij een semantische ongerijmdheid.
  - 12 Dit staat haaks op het uitgangspunt van Caris (2012:231): ‘Structuurveranderingen en stelselwijzigingen hebben voor zover bekend nog nooit een probleem opgelost.’
  - 13 Daarbij worden ook onderdelen van de verstandelijk beperkten-sector en van justitie (alles behalve de justitiële jeugdinrichtingen) en de gehele jeugd-GGz naar de gemeenten overgebracht (Clarijs & Muller, 2013).
  - 14 Het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte II stelt zich daarbij de datum van 1 januari 2015 voor.
  - 15 Er is al langer een trend naar een grotere rol voor gemeenten: de *Wet werk en bijstand* in 2004, de *Wet maatschappelijke ondersteuning* in 2007 en de decentra-

lisatie-impuls in het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten in 2007. Een dergelijk *'revival of the local'* gaat volgens sommigen over naar 'lokalisering van de verzorgingsstaat' (Van den Berg, 2013:205). De overtuiging bestaat dat dat beter is: 'Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld' (Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012:40).

Van de Berg (2013:206) spreekt van 'een geloof': argumenten die voor decentralisatie worden gebruikt (efficiency wordt vergroot, bureaucratie wordt tegengegaan) worden tevens tegen decentralisatie ingebracht (bijvoorbeeld dat centralisatie *economy of scale*-voordelen biedt). De decentralisatiedoctrine gedraagt zich als een kameleon, zo stelt Van den Berg, die zich aanpast aan de heersende ideologische overtuigingen en bestuurlijke modes.

<sup>16</sup> Schuyt (1995a) onderscheidt hier tien schakels.

<sup>17</sup> <http://www.nji.nl/publicaties/Een%20solide%20basis%20voor%20positief%20jeugdbeleid.pdf>

<sup>18</sup> <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/nieuws/kom-naar-het-congres-positief-jeugdbeleid>

<sup>19</sup> [http://www.nji.nl/publicaties/Positief\\_jeugdbeleid.pdf](http://www.nji.nl/publicaties/Positief_jeugdbeleid.pdf)

<sup>20</sup> In Nederland zouden ook rooms-katholieken en joden als gemankeerde calvinisten door het leven gaan.

<sup>21</sup> En is daarmee meer een *opus herculeum* dan een *magnum opus*.

<sup>22</sup> Descriptieve bestuurskunde houdt zich bezig met de vraag hoe de werkelijkheid van het openbaar bestuur in elkaar zit.

<sup>23</sup> Prescriptieve bestuurskunde oriënteert zich primair op de vraag hoe de werkelijkheid van het openbaar bestuur beter zou kunnen worden ingericht.

<sup>24</sup> Hij vervolgt: 'Voor prescriptieve conclusies zijn altijd descriptieve premissen nodig, terwijl aan alleen maar descriptieve bestuurskunde, zonder prescriptieve relevantie, niet veel meer dan *'spielerische'* waarde kan worden toegekend.' *Spielerei* is overigens wel het laatste wat ik met dit onderzoek beoog.

<sup>25</sup> Hier vinden we de eerste toespeling op de belangrijkste conclusie van dit onderzoek. Zoals hoogleraar Toneelanalyse Van der Kun al leerde: wanneer in het derde bedrijf van een toneelstuk iemand wordt doodgeschoten, moet in het eerste bedrijf reeds een pistool worden getoond.

<sup>26</sup> In de wetenschap is het goed gebruik om problemen centraal te stellen. Popper omschrijft dat als volgt: *'Soweit man überhaupt davon sprechen kann, dass die Wissenschaft oder die Erkenntnis irgendwo beginnt, so gilt es folgendes: Die Erkenntnis beginnt nicht mit Wahrnehmungen oder Beobachtungen oder der Sammlung von daten oder Tatsachen, sondern sie beginnt mit Problemen'* (geciteerd in Hakvoort, 1996:55). Nu zijn problemen niet zonder meer een objectief gegeven. Hakvoort



beschrijft een beleidsprobleem als 'een door een (of meer) beleidsactor(en) ervaren verschil tussen een bestaande of verwachte situatie en een gewenste situatie'. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen een technisch en een sociaal beleidsprobleem: 'Wanneer dat verschil nadelig wordt geacht voor leden van de samenleving gaat het om een sociaal beleidsprobleem; ervaren ongemak met het eigen beleidshandelen betreft een technisch beleidsprobleem' (p. 57). In dit onderzoek betreft het dus een sociaal en technisch beleidsprobleem.

- <sup>27</sup> De Amerikaanse psychiater Lifton stelde eerder: 'Hoe belangrijker een menselijk probleem, des te kleiner de kans dat het wordt bestudeerd' (Rozendaal, 2011:78).
- <sup>28</sup> We mogen Einstein serieus nemen toen hij opmerkte: *'If you always do what you've always done, you'll always get what you've always gotten.'*
- <sup>29</sup> Twee zusjes hebben eveneens regelmatig gepubliceerd over jeugd(zorg)beleid. Wanneer ik geen voorletter toevoeg aan de naam Clarijs, betreft het een verwijzing naar mijn publicaties, in de andere gevallen zal ik bij de referentie Y. van Yoland of P. van Patrice toevoegen aan Clarijs.
- <sup>30</sup> Hier schuif ik twee driehoeken, die de infra-structuur respectievelijk de inhoud verbeelden, in elkaar tot een zeshoekige actorenster. Het hele proces wordt gedomineerd door de staat. In dit artikel geef ik, weliswaar twintig jaar geleden, aan op welke wijze de kanteling van de actorenster plaats kan vinden.
- <sup>31</sup> Hoppe (1989) zou zeggen dat, om de brede centrale vraagstelling hanteerbaar te maken, het hoofdprobleem het beste in delen opgesplitst kan worden die vervolgens in een aantal deelvragen worden geoperationaliseerd. Verschuren (2009:14) bepleit, omdat in bepaalde disciplines vaak standaard hetzelfde type onderzoek wordt toegepast (door hem ook 'de dictatuur van de methode' genoemd), meer vrijheid. Hij spreekt zijn voorkeur uit over methoderelativisme en methodepluralisme (pag. 245).
- <sup>32</sup> Zij spreken over 'overheid in enge zin' (politici en ambtenaren); daarnaast is er sinds de jaren tachtig een grote semi-overheid gegroeid waartoe uitvoeringsorganisaties van de overheid, particuliere non-profit en staatsbedrijven behoren.
- <sup>33</sup> Volgens Bovens *et al.* (2007:24) is de publieke sector het openbaar bestuur (overheid en semi-overheid) plus particuliere organisaties met publieke taken.
- <sup>34</sup> 'Men ziet van de toekomst ongeveer evenveel als het inzicht in het verleden reikt.' Dat motto gaven Marie Kamphuis *et al.*, de grondleggers van het maatschappelijk werk in Nederland na de Tweede Wereldoorlog, hun boek *Helpen als ambacht* (1951) mee.
- <sup>35</sup> Dit onderzoek loopt tot het Regeerakkoord van kabinet-Rutte I. In het laatste hoofdstuk zal ik kort ingaan op de belangrijkste voornemens uit het Regeerakkoord van kabinet-Rutte II inzake de transitie van de jeugdzorg.

- <sup>36</sup> Deze twee begrippen zijn als het ware de *sensitizing concepts* (Boeije *et al.*, 2009:256) van de beleidsanalyse: zij zijn de richtinggevende begrippen die centraal staan in de analyse, en daarom ook de oplossing bepalen.
- <sup>37</sup> Zij beschrijft in dit geval het doel van Buurtzorg.
- <sup>38</sup> Verschuren (2009:95) schrijft: 'Om zeker te zijn dat de juiste beslissingen (ten aanzien van het onderzoek) worden genomen, moet de onderzoeker alles weten over het object dat hij juist gaat bestuderen. Maar dat weet hij niet, want anders was het onderzoek overbodig.'
- <sup>39</sup> De meeste filosofen zijn het er over eens dat er twee manieren zijn om de wereld te kennen: men draait als buitenstaander om de zaak heen of men treedt er als deelnemer binnen. Onder andere Plato, Aristoteles, Spinoza en Kant maken deze tweedeling. Nietzsche spreekt van een apollinische en een dionysische wereld, Augustinus, De Montaigne en Pascal wijzen op de kennis van de rede en de kennis van het hart, Weber gaat in op het onderscheid tussen feiten en waarden, en Heidegger benoemt het verschil tussen het voorstellende en het wezenlijke (Klukhuhn, 2013:43,82).
- <sup>40</sup> Verschuren (2009:274) schrijft: 'In een groot deel van de hedendaagse wetenschap staat een reductionistische benadering centraal. (...) Daardoor krijgen we per definitie een gedeeltelijk beeld van het object van studie.'
- <sup>41</sup> Verschuren (2009:31) onderscheidt beleidsgericht onderzoek in twee typen: het N-type (het meso- of macroniveau) en het n-type (het microniveau van de organisatie). Dit onderzoek valt onder het N-type. Hij schrijft daarbij dat het bestuur van het N-type 'lijkt op de inertie van een mammoettanker, die niet snel uit zijn koers komt en pas na vele mijlen reageert op een stuurcorrectie' (p. 34).
- <sup>42</sup> Volgens Verschuren (2009:289) streeft een casestudy naar holisme. Favoriete vormen van onderzoek zijn zijns inziens *in vivo* observatie en triangulatie van verschillende databronnen. Aan beide vormen komt dit onderzoek tegemoet.
- <sup>43</sup> Ragin noemt het voorbeeld van het laten branden van een lucifer. Het aanstrijken op zich is niet voldoende; zo moet er bijvoorbeeld ook voldoende zuurstof zijn.
- <sup>44</sup> Door Verschuren (1999:41) ook wel praktijkonderzoek genoemd. Hij noemt als doel van een handelingsonderzoek 'het verbeteren van het menselijk handelen'.
- <sup>45</sup> Van Dalen (2009:368) stelt dat in interactieonderzoek 'betekenisvol toeval' (door Jung synchroniteit genoemd) van belang is; dan is er 'het gevoel dat gebeurtenissen op een onverwachte manier bij elkaar komen'.
- <sup>46</sup> Ik heb een aantal malen experts een of meer dagen, soms in samenwerking met andere partners zoals de toenmalige Raad voor het Jeugdbeleid, de gemeente Tilburg, Ordina Public Management, de Directie Jeugdbeleid van het ministerie van VWS, de Raad van Europa en bepaalde Europese platforms zoals EAICY,

Effe en EUCIS-LLL, bij elkaar gehaald teneinde gezamenlijk gesprekken en discussies te voeren over de mogelijkheden tot een ander jeugdstelsel of over innovatie van en in het Nederlandse jeugd(zorg)beleid.

<sup>47</sup> *Illusion of group effectivity* stelt dat 'een brainstorm in minder ideeën en ideeën van lagere kwaliteit resulteert dan wanneer mensen individueel ideeën verzinnen' (Rouwette, 2009:203).

<sup>48</sup> Schnabel zegt: 'Er zijn nu te veel sociologen die te weinig journalist zijn (...). Ik weet het niet zeker, maar ik vermoed dat dat door de academisering van het vak komt. (...) Je ziet steeds grotere verschillen tussen de werkwijze van een journalist en een sociologisch onderzoeker. Een journalist leest niet, maar gaat erop af, hij belt, hij vraagt, hij kijkt. Een sociologisch onderzoeker zit vooral achter zijn computer, komt daar zelden achter vandaan. Dat zou die toch meer moeten doen.' (Veldheer, 2011:23).

<sup>49</sup> Hofstede (1991:305) schrijft: 'Sociaal-wetenschappelijk onderzoek is kijken naar een toneelstuk waarin men zelf meespeelt.'

<sup>50</sup> Achtereenvolgens het *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening*, het *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk/TJJ*, het *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg* en nu het tijdschrift *Jeugdbeleid*.

<sup>51</sup> De term 'participerende observatie' doet vermoeden dat de onderzoeker aanschuift bij bepaalde gelegenheden en daar zijn ogen en oren goed de kost geeft. Maar het kan ook actiever. Ik heb de afgelopen jaren een aantal malen zelf bijeenkomsten belegd waar het thema van de centrale vraagstelling bediscussieerd werd door verschillende partijen.

In die zin kan een dergelijke groep van participanten worden beschouwd als een focusgroep, met dien verstande dat het aantal deelnemers soms het ideale aantal van 6-12 overschrijdt. Een belangrijk kenmerk van een focusgroep is dat het niet alleen om de inhoud gaat, maar dat de onderzoeker ook 'geïnteresseerd is in de manier waarop de deelnemers met elkaar omgaan' (Boeije, 2009:267).

<sup>52</sup> Met een vroegere directeur Jeugdbeleid van het ministerie van VWS.

<sup>53</sup> 'Een beleidsproduct is op te vatten als het resultaat van een beleidsproces. Beleidsproducten zijn wetten, plannen, verordeningen, regels en instrumenten' (Hakvoort, 1996:110).

<sup>54</sup> Ik heb een globale verdeling naar achtergrond (overheid, particulier initiatief, wetenschap, politiek) gemaakt. Hier was sprake van een selecte steekproef, omdat er immers kwalitatief, intensief onderzoek (diepte-interviews) plaats vond. Er zijn verschillende soorten selecte steekproeven te houden, zoals de willekeurige steekproef, de quota-steekproef, de twee-fasensteekproef; ik koos hier voor de gerichte-keuzesteekproef, waarvan sprake is als het gaat om een onderzoekssituatie waarin sleutelpersonen worden ondervraagd. Het blijft een probleem om te bepalen wie sleutelpersonen zijn. Voor de selectie speelden

mijn persoonlijk inzicht en ervaring in de politiek-bestuurlijke verhoudingen een belangrijke rol (Hakvoort, 1996:119). Gezien de verschillende achtergronden van de sleutelpersonen konden vragen van sleutelpersoon tot sleutelpersoon verschillen. Een sleutelpersoon was vaak respondent, informant en deskundige tegelijk (Verschuren & Doorewaard, 2001:118).

- <sup>55</sup> Een goede sleutelpersoon is een persoon die 'kennis draagt van de voor de onderzoeker relevante aspecten en gebeurtenissen van het te bestuderen sociale systeem en die in staat en bereid is deze informatie accuraat op de onderzoeker over te brengen' (Kuiper & Van Goor, 1991).
- <sup>56</sup> Door de vele interviews over (de historie van) het jeugd(zorg)beleid werd het aantrekkelijk om de configuratietheorie toe te passen. Immers: 'Deze benaderingswijze is bij uitstek geschikt voor het beschrijven van door individuele actoren gepercipieerde werkelijkheden, maar ook voor de analyse van veranderingsprocessen. Binnen de configuratiebenadering ligt het accent van het onderzoek nadrukkelijk op de gedachte dat de werkelijkheid voortdurend wordt geconstrueerd in sociale processen' (Hakvoort, 1996:48). De verschillende interpretaties van bijvoorbeeld voormalig minister Brinkman en toenmalig Tweede Kamerlid Margo Vliegthart over hun posities bij de behandeling van de Wet op de jeugdhulpverlening, maar ook de verschillende belevingen en waarheden van voormalig minister van Justitie Dries van Agt versus staatssecretaris Glastra van Loon inzake de instelling van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid zijn juweeltjes die in dit verband noodgedwongen voorlopig onontgonnen blijven.  
Het onderhavige onderzoek is zoals eerder gesteld tevens een interactieonderzoek. Een interactieonderzoek gaat ervan uit dat beleid het resultaat is van interactie. Daarbij is de werkelijkheid niet objectief, maar subjectief (Hakvoort, 1996:98). Daar ligt een relatie met de configuratietheorie.
- <sup>57</sup> Boeije (2009:267) zou de interviews als elite-interviews (waarbij wordt gesproken met hooggeplaatste of bekende personen) of als expertinterviews (waarbij wordt gesproken met deskundigen op een bepaald terrein) beschrijven.
- <sup>58</sup> Als de drie hoekpunten op één lijn liggen, is er sprake van een zogeheten ont-aarde driehoek.
- <sup>59</sup> Dat het drie hoeken betreft, is geen toeval. Poiesz en Caris (2010:365) halen ter verdediging van het getal drie het Latijnse gezegde aan: *omne trinium perfectum*, dat staat voor: elk drievoud is volmaakt. Hier wordt niet religieus geconnoteerd, maar dat de mens voor maximalisering van keuzegedrag uit niet meer dan drie zaken wil en kan kiezen. Ook elke tafel met drie poten staat stabiel, zo voegen zij toe. Pythagoreeërs vinden drie het volmaakst getal, omdat het het enige getal is dat gelijk is aan de som van de voorgaande getallen ( $3 = 1 + 2$ ) en opgeteld bij de voorgaande getallen bovendien gelijk is aan het product van

deze getallen met zichzelf ( $1 + 2 + 3 = 1 \times 2 \times 3$ ). De Bono (2008) stelt dat een vorm, hij onderscheidt naast de driehoek nog vijf andere frames zoals de cirkel en het vierkant, de aandacht en daarmee de perceptie richt.

- <sup>60</sup> Metz *et al.* (2012:71,72) vinden de derde hoek van burger verwarrend. Zij voegen een vierde hoek in (soms werken zij met een cirkel met vier kwadranten) van *civil society*, waarmee zij een onderscheid maken tussen individuele burgers en informele verbanden van burgers. Bovendien kan daardoor civil society een eigen domein zijn, met eigen krachten en beperkingen.

Het is merkwaardig dat de RMO (2011b:11) eerst de samenleving omschrijft als civil society, waarna op pag. 58 de civil society wordt gedefinieerd als 'de al dan niet levensbeschouwelijke vereniging van burgers'.

- <sup>61</sup> Zie [http://www.coe.int/t/e/social\\_cohesion/hdse/2\\_hdse\\_reports/3\\_final\\_report/D\\_CHAPTER\\_1.asp](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/hdse/2_hdse_reports/3_final_report/D_CHAPTER_1.asp)

- <sup>62</sup> De driehoek waar de staat de dominante bovenpositie inneemt, komt bij meerdere auteurs voor zoals Zijdeveld (1999) die spreekt van de democratische driehoek, Moore (1995) die de strategische driehoek van de publieke waarde introduceert, en Reverda (2004) die spreekt over zijn conceptuele driehoek.

- <sup>63</sup> Ben-Porath (2010:19) noemt '*civic equality as a main charge of a democratic society, and should serve as a central goal of its policy making*'.

- <sup>64</sup> Ankersmit (2011:69) koppelt broederschap aan nationalist. Hij stelt tevens dat 'alle ideologische strijd sinds de Franse Revolutie voortkwam uit de conflicten tussen deze drie noties.'

- <sup>65</sup> Van Unen (1996:31) beschrijft de toenemende vervlechting van staat en samenleving. Zij spreekt van 'verstatelijking van de maatschappij' en 'vermaatschappelijking van de overheid'. Door die vervlechting zijn overheid en *civil society* nog wel te onderscheiden, maar niet langer te scheiden. In eerste instantie werkt de verstatelijking positief uit voor de structurele machtspositie van het particulier initiatief. Echter, als de overheid van koers verandert, bijvoorbeeld in 1973 ten gevolge van oliecrisis, blijkt ook het particulier initiatief kwetsbaar geworden: 'de verzorgingsstaat wordt een versoberingsstaat' (pag. 42). Dat heeft twee belangrijke gevolgen (Van Unen noemt dat 'de twee fronten oorlog'): 1. de overheid eist meer zeggenschap over de besteding van de gelden in het particulier initiatief; er komt meer controle, gedetailleerde en intensieve regelgeving; 2. het leidt tot vermindering van subsidies (wat het marktdenken een kans geeft). Van Mierlo en Gerrichhauzen (1988) spreken in dit verband van een 'dubbelzinnige overheid': minder overheidsfinanciering en meer overheidscontrole.

- <sup>66</sup> De Swaan (1982:31) spreekt van 'de verstatelijking van verzorgingsarrangementen'. Het is van belang hier op te merken dat bij deze accumulatie van overheidstaken oude taken niet vervangen worden door nieuwe, maar dat nieuwe taken bovenop de bestaande overheidsactiviteiten komen (Reverda, 2004:24).

- <sup>67</sup> Voor een Europese inbedding van de Nederlandse ontwikkelingen, zie Wessels en Bosch (2012).
- <sup>68</sup> De Raad voor het openbaar bestuur (2012:21) merkt hierbij op dat met de Grondwet van 1815 bepaalde collectieve voorzieningen (zoals de armen- en jeugdzorg) een zaak van ‘aanhoudende zorg’ van de regering zijn. Gemeenten fungeren als achtervang wanneer private instellingen financiële problemen krijgen en vangen burgers op die niet bij particuliere instellingen terecht kunnen. De eerste Armenwet van 1854 bepaalt dat de overheid slechts ‘bij volstrekte onvermijdelijkheid’ bijstand mag verlenen.
- <sup>69</sup> In 1995 is dat aandeel gegroeid naar 5 procent (inclusief militaire uitgaven) van het BNP.
- <sup>70</sup> Ook daar is het aandeel zeer beperkt: in 1864 is dat 2 procent, in 1995 is dat nog steeds 2 procent.
- <sup>71</sup> Ben-Porath (2010:24) schrijft dat de *night watchman state* vanuit het oogpunt van libertarians (die zich zo min mogelijk paternalisme wensen) weliswaar de meest wenselijke staatsvorm is, maar, zo reageert zij, vanuit het perspectief van gelijkheid van burgers niet wenselijk is.
- <sup>72</sup> Esping-Andersen plaatst in zijn *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) het begrip decommodificatie centraal. Daarmee doelt hij op de mate waarin de welvaart van burgers onafhankelijk wordt gemaakt van hun positie op de arbeidsmarkt (onder andere door sociale rechten).
- <sup>73</sup> In 1880 hadden Duitse arbeiders een grote beweging ontwikkeld, met ziekenfondsen en vakbondsverzekeringen. Bismarck vreest de massale sympathie en werpt de verplichte volksverzekeringen in de strijd.
- <sup>74</sup> In 1883 kwam de ziekteverzekering, die een combinatie was van ziekenfondswet en ziekewet volgens Post (2009:35), in 1884 de ongevallenverzekering en in 1889 de ouderdomsverzekering (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000:8).
- <sup>75</sup> Dat Nederland achteroploopt met de opbouw van een stelsel voor sociale zekerheid heeft te maken met het gegeven dat Nederland een *late industrializer* is, waardoor vakbonden en socialistische partijen pas later een machtsfactor worden, én omdat Nederland al een oude natie is en niet, zoals in Duitsland, de nationale eenwording bevorderd hoeft te worden via de invoering van sociale verzekeringen. Bovendien speelt in de politiek naast de ‘sociale kwestie’ de schoolstrijd en het streven naar algemeen kiesrecht (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000:8,9).
- <sup>76</sup> Hetgeen niet wil zeggen dat stelsels in de westerse landen dezelfde zijn. Horstman (2010:5) schrijft dat ‘in landen met een Beveridge-systeem (via de belasting gefinancierd systeem) zoals Engeland de grens tussen preventieve en collectieve zorg minder groot is dan in landen met een Bismarck-systeem (verzekeringsgefinancierde zorg) zoals Duitsland’. De basis voor de latere verzorgings-

staat werd door de Nederlandse regering in ballingschap te Londen gelegd. Geïnspireerd door het Engelse Beveridge-rapport *Social Insurance and Allied Service* (1942) werkte men in Londen een plan uit voor de inrichting van een Nederlands stelsel van sociale zekerheid (Witte, 2011:20).

<sup>77</sup> Door Johnson (1987:113) *vertical pluralism* genoemd.

<sup>78</sup> Eigenlijk begint de kritiek al in de jaren zeventig met *De stagnerende verzorgingsstaat* (Van Doorn & Schuyt, 1977).

<sup>79</sup> Zo is bijvoorbeeld de AWBZ sterk gegroeid. In 1968 betaalde elke belastingplichtige Nederlander 0,41 procent van zijn inkomen aan de AWBZ, inmiddels is dat gestegen tot meer dan 12 procent (RMO, 2011b:34).

<sup>80</sup> De Tocqueville (2004:190) vreesde twee eeuwen geleden al voor die almachtige overheid: 'Het ontbreekt er nog maar aan dat het de burger volledig de taak uit handen neemt zelf nog te denken en hem ontlast van de moeite adem te halen. Zodoende wordt het inzetten van eigen oordeelskracht op den duur een nuttelozer en telkens zeldzamer voorkomende bezigheid. De reikwijdte van de individuele wilskracht raakt telkens minder ver; eenieder beschikt ten slotte ternauwernood over de eigen persoon.'

<sup>81</sup> Frissen (2011:66) schrijft: 'De verzorgingsstaat is dan niet langer een articulatie van een "beschavingsideaal", maar een gebureaucratiseerde moloch van abstracte zorg en risicobescherming.' Al eerder (2007:157) had hij gesteld dat de verplichtende en universele karaktertrekken van indirecte solidariteit de waardekant ondergraven. Hij spreekt van de paradox dat de arrangementen van solidariteit een tekort aan solidariteit produceren: schenkers ervaren dwang en plicht; de ontvanger ervaart vanzelfsprekende en gegarandeerde zekerheden. De beperkingen van gestolde solidariteit worden inmiddels zichtbaar. Waar solidariteit eerst een argument was voor de opbouw van de verzorgingsstaat, is zij inmiddels een argument voor de afbouw ervan geworden (RMO, 2013b:44).

<sup>82</sup> Bij negatieve tolerantie worden andere opvattingen en gedragingen geduld, bij positieve tolerantie worden waarden van anderen erkend (Deleeck, 2008:100).

<sup>83</sup> Wagner constateert aan het eind van de negentiende eeuw al een tendens tot uitbreiding van overheidsactiviteiten in samenhang met een voortschrijdende maatschappelijke ontwikkeling. Maatschappelijke vooruitgang en economische groei, bijvoorbeeld vanwege industrialisatie en toenemende handelsactiviteiten, leiden tot nieuwe taken voor de overheid, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, onderwijs, wet- en regelgeving en stedelijke ontwikkeling. Het grotere takenpakket van de overheid leidt tot hogere overheidsuitgaven. De groei in overheidsuitgaven zal veelal groter zijn dan de groei van het nationale inkomen, waardoor ook de relatieve betekenis van de overheidssector in de economie toeneemt (Bogt, 1998:17).



- <sup>84</sup> In een residuale verzorgingsstaat is het minimuminkomensniveau gegarandeerd.
- <sup>85</sup> In een universele verzorgingsstaat zijn er tevens diensten voor alle sociaal-economische groepen via een actief overheidsbeleid op het gebied van sociale verzekeringen, volkshuisvesting en arbeidsmarkt.
- <sup>86</sup> In deze discussie over het type verzorgingsstaat dat Nederland wil zijn, balanceert het steeds tussen selectiviteit en universaliteit. Internationaal vergelijkend onderzoek toont aan dat universele welvaartsstaten die niet louter op armoedebestrijding zijn gericht, beter presteren dan selectieve, op de onderkant gerichte welvaartsstaten. Een belangrijk bezwaar geldt het optreden van het Mattheüseffect in dat geval. Een remedie zou volgens Deleeck (2008:17) kunnen zijn: naast algemeen beleid specifiek beleid voor bepaalde groepen en buurten, oftewel selectiviteit binnen universaliteit.
- <sup>87</sup> Esping-Andersen (1999) spreekt liever van een verzorgingsregime in plaats van een verzorgingsstaat, omdat de term verzorgingsstaat de suggestie zou kunnen wekken dat alleen de staat de zorg en verantwoordelijkheid zou dragen voor het peil en de kwaliteit van sociale voorzieningen. Volgens Esping-Andersen is een regime juist een uniek samenspel tussen staat, markt en familie.
- <sup>88</sup> In navolging van de drie modellen van Titmuss (1974): het *residual welfare* model (de verzorgingsstaat als sociaal vangnet), het *industrial achievement* model (de verzorgingsstaat richt zich vooral op bescherming van (ex-)werknemers, en het *institutional redistributive* model (de verzorgingsstaat beschermt de gehele bevolking)(Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000:153).
- <sup>89</sup> Elk regime kent een eigen combinatie van instituties (De Beer, 2013:99).
- <sup>90</sup> We herkennen hier gemakkelijk de drie traditionele politieke partijen in Nederland: de VVD, de PvdA respectievelijk het CDA. Andere sociale wetenschappers onderscheiden vier, vijf of meer verschillende regimes. Van Kersbergen (1995) bijvoorbeeld onderscheidt, naast de drie typen van Esping-Andersen, een vierde regime, de christen-democratie. Christen-democratie valt volgens Esping-Andersen binnen het conservatieve regime en is bij hem als zodanig niet te onderscheiden van het conservatieve regime. Arts en Gelissen wijzen op een vierde type verzorgingsstaat, de mediterrane groep, of de Oost-Aziatische variant met Japan als schoolvoorbeeld (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000:16).



	Christen-democratie	Liberalisme	Sociaal-democratie
rol van familie	centraal	minimaal	minimaal
rol van markt	hulpmiddel	centraal	minimaal
rol van staat	minimaal	minimaal	centraal
verantwoordelijkheid van de sociale voorzieningen	familie	individueel	universeel
uitvoerder van de sociale voorzieningen	gespreide verantwoordelijkheid	markt	staat

Uit: Molenveld, 2009:24.

- <sup>91</sup> Schiller zegt in een interview in *Trouw* dat eerst God verdween en nu ook de overheid (Van Meteren, 2013:5). Schuyt stelde voor om de essentie van de verzorgingsstaat te behouden 'door een scherper onderscheid te maken tussen noden en wensen' (Van Thijn, 2011).
- <sup>92</sup> Voormalig minister-president Lubbers beschouwt als zijn *finest hour* van zijn drie kabinetten 'de omvorming van de verzorgingsstaat naar een effectieve activering van de burger' (Webeling, 2010b:90).
- <sup>93</sup> <http://www.thesauruszorgenwelzijn.nl>
- <sup>94</sup> NPM had een lange aanloop. In 1971 publiceerde Frederickson een artikel *Towards a New Public Administration*. In de jaren tachtig ontstond er steeds meer aandacht voor een bedrijfsmatige benadering van het openbaar bestuur (zie bijvoorbeeld Allison, 2004). Hood (1991) zorgt met zijn *A Public Management for All Seasons* (daarmee doelend op de algemene toepasbaarheid, pag. 506) voor nadere aandacht voor het NPM-gedachtengoed. In 1992 publiceren Osborne en Gaebler hun *Reinventing Government*. President Clinton spreekt zich enkele maanden na zijn inauguratie in 1993 uit voor 'a major initiative to reinvent government', en op 7 september 1993 leidt dat mede tot de publicatie van *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less* (National Performance Review, 2004). Dat is de definitieve doorbraak.
- <sup>95</sup> Hoenderkamp (2008:76) vat NPM samen met vijf strategieën:
1. *distancing and blaming* (de politiek neemt afstand van overheid, zoals Reagan, Thatcher en Bush);
  2. *tighten up traditional controls* (de uitgaven worden beperkt);
  3. *modernize the administrative system* (het marktsectormanagement wordt de publieke sector opgedrongen via begrotingssystematiek, prestatiebeloning en outputfinanciering);
  4. *marketize the administrative system* (de publieke sector wordt gedwongen te concurreren op quasi-markt);
  5. *minimize the administrative system* (er worden taken afgestoten).
- <sup>96</sup> Door Ankersmit (2011:75) 'een hardhandige afrekening met de overheid van de verzorgingsstaat' genoemd.

- <sup>97</sup> Vooral de OESO was cruciaal: er komt een afdeling *Public Management Committee and Secretariat* dat nieuwe managementtechnieken bij de overheid stimuleert. Overheden gaan ook rapporteren bij de OESO hoe zij die technieken implementeren (WRR, 2012a:25).
- <sup>98</sup> De Washington Consensus refereert aan de in Washington gevestigde instellingen die vanaf de jaren zeventig een beduidende rol speelden in het bevorderen van het vrijemarktbeleid: het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank, de Amerikaanse Federal Reserve en een aantal invloedrijke politieke lobbygroepen en denktanks, zoals het World Economic Forum en de Heritage Foundation. De Washington Consensus staat voor een economisch beleid dat gekenmerkt wordt door de combinatie van vrijhandel, een strikt begrotingsbeleid, belastingverlagingen, vrij verkeer van kapitaal, deregulering, het terugdringen van staatsinterventie en de privatisering van publieke goederen en diensten (Callaghan, 2000:49).
- <sup>99</sup> Onder aanvoering van Clinton en Gore, die politiek afrekenen met het *bureaucrat bashing* van het bewind van Ronald Reagan, komt er een hausse aan verbeterrecepten op gang: TQM, INK, ISO, *balance scorecard*, BBI, VBTB, integraal management, contractmanagement, competentie management, prestatie meting met prestatie-indicatoren, *benchmarking*, marktwerking, *outsourcing*, verzelfstandiging, visies, missies, kernwaarden, SMART, P&C-cyclus, enzovoort. Deze verbeterrecepten hebben een paar zaken gemeen: 'ze zijn top-down normatief van aard, en worden van buiten door adviseurs aangedragen' (Aardema, 2010:33).
- <sup>100</sup> Lorenz (2008) gaat in op de universiteiten en NPM. De nadelen die hij noemt op pag. 171 zijn haast onthutsend.
- <sup>101</sup> Rosenthal (1979:360) beschreef het profiel van de ambtelijke top als volgt: Nederlands Hervormd, jurist en 'Leienaar'. Daar is door het NPM verandering in gekomen, volgens Bekker (2009:22,23): de bestuurderskenmerken van de ambtenaren verdwenen 'en daarvoor in de plaats kwamen al dan niet specifiek op de overheid toegesneden managerskenmerken.' Later noemt Bekker (2012:38) topambtenaren 'ook vaak saaie mensen, niks opmerkelijks aan'.
- <sup>102</sup> Ringeling en Kickert (2010:84) voegen hier aan toe dat met de afbouw van het stelsel van adviesorganen eveneens de deskundigheid uit de centrale overheid is georganiseerd.
- <sup>103</sup> Van der Wal (2012:263) noemt het een 'mobiliteitsmachine'.
- <sup>104</sup> Bekker (2009:357) voegt daaraan toe: 'Er moet bij gezegd worden dat de ambtenaren deze roulatie ook voor hun eigen ontplooiing op prijs stellen.'
- <sup>105</sup> Een voorbeeld van een dergelijke carroussel in de jeugdsector: per 1 september 2010 verhuisden vier directeurs van het ministerie van VWS naar een andere directie binnen hun departement. De directeurs Gemma Tielen, Leon Wever,

Theo van Uum en Katja Mur wisselden onderling van directeursfunctie. Tielens was directeur Jeugdzorg en werd Hoofdinspecteur van de Inspectie Jeugdzorg. Leon Wever, directeur Financiële en Economische Zaken, werd directeur Jeugdzorg. Theo van Uum verruilde zijn plaats als directeur Macro-Economische Vraagstukken voor die van directeur Financiële en Economische Zaken. De directeur Jeugd & Gezin, Katja Mur, werd directeur Macro-Economische Vraagstukken. De functie directeur Jeugd & Gezin werd waargenomen door plaatsvervangend directeur Marije Beens.

- <sup>106</sup> Oud-directeur-generaal van het ministerie van OCW Jan Riezenkamp zegt: 'Moderne ambtenaren moeten mobiel zijn en om de paar jaar van functie wisselen, zodat elk risico om inhoudelijke kennis op te lopen als een besmettelijke ziekte kan worden gemeden' (De Vries, 2008:43).
- <sup>107</sup> Van belang is hieraan toe te voegen dat NPM ook het functioneren van veel maatschappelijke organisaties beïnvloedde. De overheid plaatste deze organisaties op afstand en verplichtte ze te voldoen aan effectiviteits- en efficiency-normen (Raad voor het openbaar bestuur, 2012:28). Daardoor bevolken niet langer burgers de burelen van deze organisaties, maar hoogopgeleide professionals, waardoor vervolgens de verbinding met de burgers kwetsbaar wordt (WRR, 2012c:42).
- <sup>108</sup> De Wet van de beleidsaccumulatie van In 't Veld sluit aan bij de Wet op de bestuurlijke drukte van De Leeuw (2001:14), waarbij, naarmate er een zwaardere bestuurlijke inspanning wordt gepleegd, na een zeker omslagpunt het bestuurlijke effect in tegenstelling tot de bedoeling juist vermindert. Noordegraaf (2011:85) presenteert in dit verband het woord 'veranderwoede'; zijns inziens jagen de veranderwoede en de daarbij behorende systemen illusies na: ze zijn niet in staat een probleemloze wereld te scheppen.
- <sup>109</sup> In de Verenigde Staten kent men de mogelijkheid van *Sunset Legislation*, waarbij een wet een afloopdatum heeft.
- <sup>110</sup> Van Stokkom (2012:360) citeert Van den Brink (2012) als hij spreekt over een proces van sedimentatie: een proces waarbij nieuwe elementen worden toegevoegd zonder dat de oude elementen verdwijnen. Modernisering komt hierbij neer op differentiatie.
- <sup>111</sup> In 't Veld (1995:12) schrijft dat de Wet van de afnemende effectiviteit haasje-over speelt met de Wet van de beleidsaccumulatie.
- <sup>112</sup> In dit licht mag ook het Congres voor Beleidsgetraumatiseerden gezien worden, dat GGZ-Rotterdam in 2009 organiseerde. Trommel (2013:222) spreekt overigens van 'nieuw publiek management', waar 'Jan en Alleman – van burger tot wooncorporatie, van gemeente tot universiteit – in dat licht wordt aangesproken als werktuig van de staat'.

- <sup>113</sup> Op de vraag waarom de politiek dan toch al die NPM-hervormingen heeft laten en laat gebeuren, citeert Aardema (2010:35) Brunsson, die in dit verband spreekt over 'georganiseerde hypocrisie': de politieke besluiten worden niet één op één uitgevoerd door de ambtelijke organisatie, maar de politiek besluit vooral over wat door de organisatie wordt aangereikt – en de buitenwereld gelooft dat het goed is wat er gebeurt. De politiek versimpelt de werkelijkheid en staat betrekkelijk los van de complexiteit van het dagelijks handelen. Brunsson (2007:112) stelt: *'People may talk or decide about a certain action but act in the opposite way. The result is hypocrisy.'* Lorenz (2008:181) noemt als reden om NPM geaccepteerd te krijgen te bezuinigen op de publieke voorzieningen.
- <sup>114</sup> Hij verdeelt deze logica onder in vier elementen. Als eerste, en dat werken we hier nader uit, geldt het element van administratieve ordening van de natuur en de samenleving. Als tweede benoemt hij de *high-modernist ideology* in de vorm van een groot zelfvertrouwen over een nimmer getoonde vooruitgang van wetenschap en industrie. Het derde element is het gegeven dat de eigenmachtige staat dit alles ten uitvoer zal brengen. Dat heeft tot gevolg nummer vier, dat de *civil society* niet het vermogen heeft zich hiertegen te verweren.
- <sup>115</sup> Tjeenk Willink noemt het niet, maar een combinatie van twee of drie hier genoemde factoren mag ook niet worden uitgesloten.
- <sup>116</sup> In september 2004 wordt bij toeval door de politie de driejarige peuter Savanna dood aangetroffen in de kofferbak van haar moeders auto, toen die met haar vriend op weg was om haar te begraven. Het zes maanden oude zusje van Savanna zat op de achterbank. Savanna bleek niet alleen verstikt te zijn, daarvóór was zij ernstig mishandeld (geslagen en gekneveld), ze woog nog geen elf kilo en was ernstig ondervoed. De officier van Justitie vond dat er geen sprake was van moord omdat de moeder en haar vriend met hun handelen Savanna niet wilden doden, maar 'opvoeden'. Uiteindelijk werd voor de moeder drie jaar plus tbs geëist en voor de vriend twee jaar plus tbs. De maatschappelijke ontzetting over dit drama en over het falen van de hulpverlening was groot. Voor het Openbaar Ministerie werd de gezinsvoogdes de zondebok, waartegen een strafrechtelijk onderzoek werd ingesteld op verdenking van 'dood door schuld of zwaar lichamelijk letsel in de uitoefening van ambt of beroep' (De Mul, 2011:59).
- <sup>117</sup> Ondertussen was het beginsel 'wie betaalt, bepaalt' uit de *Knelpuntennota 1974* al volledig ingeburgerd (Schermer, 2001:57).
- <sup>118</sup> De in veel westerse ogen zo succesvolle Thatcher, die onder andere de Britse vakbonden op hun knieën kreeg, werd in Oost-Europa als een voorbeeld van 'het gevaar van multivaginale tyrannie' gezien (Redactie-collectief Almanak, 1981:19). Het advies van haar intellectuele goeroe Thomas Hayek om het neoli-

berale experiment van Chili na te volgen (waar een coup was gepleegd door generaal Pinochet) ging haar een stap te ver (Achterhuis, 2010:223).

- <sup>119</sup> En ze voegde daar volgens De Boer en Van der Lans (2011:14) nog aan toe: *there are only individuals and their families*. Dit citaat is, vooral in de dagen na haar overlijden op 8 april 2013, in veel media (maar ook bijvoorbeeld in RMO, 2011b:14) tot in den treure herhaald. Echter, het bewuste interview met het tijdschrift *Woman's Own* heeft een heel andere versie (Dekker & Den Riddert, 2013:41). Op een vraag van Douglas Keay antwoordt de Prime Minister: *'I think we have gone through a period when too many children and people have been given to understand "I have a problem, it is the Government's job to cope with it!" or "I have a problem, I will go and get a grant to cope with it!" "I am homeless, the Government must house me!" and so they are casting their problems on society and who is society? There is no such thing! There are individual men and women and there are families and no government can do anything except through people and people look to themselves first. It is our duty to look after ourselves and then also to help look after our neighbour and life is a reciprocal business (...). If children have a problem, it is society that is at fault. There is no such thing as society. There is living tapestry of men and women and people and the beauty of that tapestry and the quality of our lives will depend upon how much each of us is prepared to take responsibility for ourselves and each of us prepared to turn round and help by our own efforts those who are unfortunate. And the worst things we have in life, in my view, are where children (...) turn round and not only is that help not forthcoming, but they get either neglect or worse than that, cruelty.'* Opgehaald van <http://www.margarethatcher.org/document/106689>

- <sup>120</sup> Hij vervolgde dan vaak (heel humoristisch) met: *'The ten most dangerous words in the English language are: Hi, I'm from the government, and I'm here to help.'*

- <sup>121</sup> Reagan en Thatcher stelden dat 'door ruime sociale voorzieningen de overheid verhinderde dat mensen tot zelfontplooiing kwamen. Marshalls idee van sociaal burgerschap leidden tot passiviteit onder de armen, ze werden niet uitgedaagd om hun levenskansen te verbeteren' (Hurenkamp & Tonkens, 2011:98). Dit wordt de basis voor de latere *empowerment*-beweging.

- <sup>122</sup> Het garanderen van eigendomsrechten, het handhaven van de orde en veiligheid en het zorgen voor monetaire en financiële stabiliteit (WRR, 2012a:21).

- <sup>123</sup> Omdat marktfalen zich echter in veel situaties voordoet, zullen overheidsingrepen vaak nodig zijn.

- <sup>124</sup> Er is in de jaren negentig wel kritiek. Door GroenLinks worden stevige reserves geuit en ook de Socialistische Partij is zeer afkeurend: 'Het primaat van de markt verwoest de idealen', zo stelt toenmalig fractievoorzitter Marijnissen. Volgens De Hoop Scheffer, op dat moment fractievoorzitter van de grootste oppositiepartij het CDA, is marktwerking op een aantal terreinen doorgeschoten.

Ook vanuit de vakbonden FNV en CNV komt kritiek op de grotere nadruk op marktwerking (WRR, 2012a:51).

- <sup>125</sup> De Raad van State uit in 1999 kritiek, en de WRR in 2000 met *Het borgen van publiek belang*. Het WRR-rapport zorgt voor een belangrijke verschuiving in het beleidsdebat, namelijk door het centraal stellen van het begrip 'publiek belang'. Het rapport onderscheidt 'maatschappelijke belangen' (belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is) en 'publieke belangen' (die maatschappelijke belangen welke de overheid zich aantrekt op grond van de overtuiging dat zij anders niet goed tot hun recht komen). De vraag of iets als een zaak van publiek belang moet worden aangemerkt vereist een expliciete politieke keuze, aldus de WRR (2000:20). Als beslist is wat als publiek belang moet worden aangemerkt, kan vervolgens de vraag aan de orde komen hoe deze publieke belangen adequaat kunnen worden behartigd. De markt biedt zich daarbij als een van de mogelijke instrumenten aan. Als de markt als instrument wordt gekozen, nemen private partijen de operationele verantwoordelijkheid voor de levering van diensten of goederen van publiek belang. De overheid houdt echter de eindverantwoordelijkheid om te zorgen voor voldoende 'borging' van de publieke belangen (WRR, 2012a:55).
- <sup>126</sup> Het gaat er dus vooral om dat de overheid de juiste voorwaarden schept (bezint eer ge begint) en vervolgens op afstand blijft om de markt zijn werk te laten doen (voltooit wat is ontplooid).
- <sup>127</sup> Ten minste interessant is de tegenstelling dat de honoraria voor dergelijke werkzaamheden, waarvan de kwaliteit eigenlijk niet kan worden bepaald, tot de hoogste in onze samenleving mogen worden gerekend.
- <sup>128</sup> Ter relativering wil ik hier opmerken dat certificering van een *satisfier* een *dis-satisfier* is geworden.
- <sup>129</sup> Hij onderkende hierin een bedreiging van de menselijke vrijheid en autonomie. Hij sprak in dit verband van een *stahlhartes Gehäuse*, een ijzeren kooi waarin mensen gevangen raken (Weber, 1994).
- <sup>130</sup> De in alle haast tussen 2005 en 2008 nieuw ingevoerde DBC-softwarepakketten beschikken niet over de mogelijkheid om de verrichte werkzaamheden tevens op de tot dan toe gangbare wijze te blijven administreren. Dat wordt toch een eis, want de NZA wil de oude productiecijfers vergelijken met de nieuwe DBC-productiecijfers. Om te weten wat een DBC kost, is een vergelijking noodzakelijk. De nieuwe valuta moeten nog worden geijkt aan de oude maar daarin voorziet de nieuwe software niet, vol van kinderziekten en andere programmeerfouten. Het koppelen van de nieuwe DBC-administraties aan de oude codes (ook wel de F-codes geheten) is niet eenvoudig. Maar het moet. Dus wordt er sindsdien tot op heden door iedere organisatie dubbel geadmineistreerd: op de DBC-manier én op de manier van de F-codes (Goudsmit, 2012:18).

- <sup>131</sup> Zij zegt in 2007: 'Dat marktwerking de publieke en non-profitsector goedkoper maken, is een geweldige fantasie van beleidsmakers. Ze hanteren hierbij een cirkelredenering. Ze denken dat het goedkoper is, bezuinigen daarom, en ziedaar, ze komen dus met minder geld uit. In de Miljoenennota 2008 zijn de ziekenhuizen voor 160 miljoen gekort als gevolg van de te verwachte marktwerking. Die krijgen dus 160 miljoen minder, zij passen hun beleid daarop aan, en vervolgens oordelen de beleidsmakers dat het mogelijk was om met marktwerking 160 miljoen euro te verdienen. Het is heel eenvoudig om te begrijpen waarom in de publieke sector marktwerking altijd duurder is: er is een grote bureaucratie nodig om het geheel te organiseren, te controleren en te evalueren. Dat kost handenvol geld' (Clarijs, 2007a:209).
- <sup>132</sup> De aanbesteding van bijvoorbeeld de thuiszorg heeft indertijd geleid tot grote problemen. Tal van instellingen kwamen in moeilijkheden, zorggiganten als Amsterdam Thuiszorg en Meavita vielen om. Thuiszorg Groningen en het Haagse Wijk- en Woonzorg moesten op de been worden gehouden met 37 miljoen balanssteun. In Twente raakten 2000 huishoudelijke hulpen en verzorgenden hun baan kwijt, anderen zagen hun rechtspositie verslechteren (Zuidhof, 2009:5).
- <sup>133</sup> De hele redenering wordt wat merkwaardig als zelfs de Belastingdienst de burger als 'klant' aanspreekt.
- <sup>134</sup> Een interessante ontwikkeling met *voice* is dat een klacht bij het brede publiek bekend maken een enorm effect sorteert. Een mail leest niemand bij de helpdesk, een *tweet* kan iedereen zien. In een mediocratie is een klacht pas een klacht wanneer hij bekend is bij het publiek. Zolang niemand anders dan de helpdesk ervan weet, lijkt een klacht niet te bestaan.
- <sup>135</sup> Met de introductie van het marktdenken in de publieke dienstverlening is een ander type burger gecreëerd. Van Stokkum (2010:97) haalt Burkatzsky aan die onderzocht of calculerend handelen tot een erosie van rechtsregels leidde. Burkatzsky introduceert hiervoor de 'radicale marktactivist': de burger die als klant uit is op een bovenmatige betrokkenheid op economisch succes en persoonlijk gewin. Consumenten zijn soeverein verklaard in hun keuzevrijheid. Van de Donk spreekt in dit verband van een 'ideologische nivellering en normatieve onverschilligheid onder de bevolking'. Hij merkt op dat deze ontzetting misschien nog wel meer impact heeft gehad dan de ontzuiling (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011a:18).
- <sup>136</sup> Poiesz en Caris (2010:151) stellen dat 'de overheid hiermee, onbedoeld, eigenlijk al een eigen zorgkubus heeft geïntroduceerd'. Volgens Derickx *et al.* (2010:41) concentreert de overheid al sinds de invoering van de AWBZ in 1968 zich op het garanderen van toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid.



- <sup>137</sup> De bekendste en steeds terugkerende discussie in dit verband betreffen de Nederlandse Spoorwegen.
- <sup>138</sup> Van der Zijden (2009:6,7) noemt de volgende kenmerken van diensten: 1. diensten zijn immaterieel, 2. de klant neemt deel aan de productie, 3. de klant consumeert de dienst op het moment dat de dienst wordt geproduceerd, 4. de dienstverlener zal bij het verlenen van de dienst moeten denken, beslissen en handelen, 5. de kwaliteit van de dienst is wisselend (omdat de dienst door mensen wordt gecreëerd), 6. de dienstverlening moet in één keer goed zijn, 7. de dienstverlening kan niet worden opgeslagen.
- <sup>139</sup> Zij trekt daar vergaande conclusies uit: 'Essentieel voor kwaliteit in dienstenorganisaties is het leren omgaan met fouten door herstel- en reactievermogen op het moment dat de dienst wordt gecreëerd. Dat betekent in de praktijk dat denken, beslissen en doen niet gescheiden mag worden georganiseerd' (Van der Zijden, 2010:22).
- <sup>140</sup> Adam Smith was van huis uit moraalfilosoof. *The Wealth of Nations* was niet zozeer bedoeld als economische theorie, maar als een nieuwe vorm van menswetenschap (Sommer, 2010:5).
- <sup>141</sup> In 1954 werd Smith's metafoor mathematisch bewezen (WRR, 2012b:26). De beeldspraak van de onzichtbare hand is uitdrukkelijk aanwezig in *The Theory of Moral Sentiments*. In zijn *The Wealth of Nations* komt het slechts één keer terug, maar is ook hier bepalend voor zijn theorie (Achterhuis, 2010:178).
- <sup>142</sup> Adam Smith heeft een actualisering verkregen via Ayn Rand (2007, *Atlas Shrugged*, het meest invloedrijke boek voor de Amerikanen van de twintigste eeuw volgens Achterhuis, 2010:25), waarop haar leerling Milton Friedman Alan Greenspan en George Bush beïnvloedde.
- <sup>143</sup> Tonkens zegt: 'Ook de overheid wordt nu geconfronteerd met het gegeven dat openbare aanbesteding op gespannen voet staat met duurzame samenwerking. Ketenvorming, netwerkvorming, samenwerking, het wordt allemaal nagestreefd, maar als je elke vier jaar andere partners in je sector krijgt, heb je heel wat feestjes, borrels en congressen nodig voordat je weet wie wie is. Eigenlijk zijn dat de secundaire kosten van marktwerking. Maar het allervoornaamste bezwaar blijft dat het buitengewoon klantenvriendelijk is' (Clarijs, 2007a:211).
- <sup>144</sup> Dit geldt des te meer voor landen met afwisselende coalitieregeringen, waar uitgesproken voorkeuren moeilijker aan bod komen (Deleeck, 2008:69).
- <sup>145</sup> Er blijkt zijns inziens nog een factor te zijn die schuurt ten aanzien van de markt, en 'dat is de professionele verantwoordelijkheid van de Nederlandse zorgverlener. Of het nu om een arts of een verpleegkundige gaat, zij zijn nog steeds gefocust op de inhoud en op de mening van de patiënt. Dat staat haaks op een arts die (mede) handelt uit financiële motieven.'



- <sup>146</sup> Sandel zegt: 'Omdat men denkt dat marktwerking neutraal is, verlost het ons van de noodzaak te onderhandelen over wat juist en goed is. Wanneer twee partijen tot een overeenkomst komen en tevreden zijn over het resultaat, dan heeft volgens die denkrant niemand het recht daarover te oordelen, en zeker niet de samenleving als geheel. Op die manier lijkt het marktdenken een alternatief voor een politiek van morele betrokkenheid. Er is dus een verband tussen de opkomst van het marktdenken en de uitholling van het publieke debat' (Heijne, 2013:2).
- <sup>147</sup> Schnabel voegt eraan toe dat marktisme, niet onbedoeld, 'nauwelijks is uit te spreken zonder het als marxisme te laten klinken, de andere leer die in de praktijk meer leed dan geluk heeft gebracht.'
- <sup>148</sup> Achterhuis (2010:295) spreekt zelfs over een 'neoliberale tsunami'. Sandel (2012:16) zegt dat we opgeschoven zijn, zonder er ooit voor gekozen te hebben, van een 'markteconomie hebben' naar een 'marktsamenleving zijn'.
- <sup>149</sup> Daarentegen kondigt de minister van Volksgezondheid in 2011 een revival aan van het marktdenken in de zorg (Berden, 2011:9).
- <sup>150</sup> Poiesz en Caris (2010:120) stellen dat 'de overheid een knipperlichtbeleid voert waar het de introductie van marktwerking betreft'. Dat belooft nog wat voor de toekomst na deze fase van (tijdelijk?) afremmen.
- <sup>151</sup> Het kabinet-Rutte I stelt in een brief van minister Verhagen aan de Tweede Kamer dat er geen sprake is van overheid óf markt; er bestaat een mix tussen beide ordeningsprincipes waarbij de rolverdeling per sector kan verschillen (Berentsen, 2011).
- <sup>152</sup> Schnabel (1990:44) noemt als voorbeeld de jeugdhulpverlening, en schrijft: '(...) in de jeugdhulpverlening is van een echte markt natuurlijk helemaal geen sprake. U bent geen aanbieders in vrije concurrentie met elkaar en U bent geen aanbieders op een markt van vrije consumenten. U bent heel vaak juist geen concurrent van elkaar en de consumenten zijn juist in Uw geval helemaal geen vrije consumenten. Ze zijn vaak niet eens vrijwillig consument en ze zijn door hun leeftijd niet zelfstandig. Bovendien is niet helemaal duidelijk wat Uw aanbod op de markt precies is. Is dat de hulpverlening of is dat een hulpverleningsresultaat?'  
Omdat instellingen voor jeugdhulpverlening feitelijk identieke producten aanbieden spreekt Schermer (2001:74) hier van een oligopolie.
- <sup>153</sup> Met de introductie van het marktdenken bij dienstverlening wordt een identieke fout als bij New Public Management gemaakt: wat goed functioneert voor het bedrijfsleven, wordt getransplanteerd naar de publieke dienstverlening, en het duurt bijna een generatie voordat de beleidsmakers het er over eens zijn dat deze *policy transfer* misschien niet het beste idee was.

- Van de Donk (2006) verklaart waarom een dergelijke overdracht niet werkt: het past niet op de zorglogica in de sector.
- <sup>154</sup> Om het dienstenaanbod op de markt te benoemen, wordt tegenwoordig wel het woord 'servuction' gebruikt, de combinatie van 'service' en 'production'.
- <sup>155</sup> *NRC Handelsblad*, 19 april 2013, pag. 27.
- <sup>156</sup> Hurenkamp en Tonkens (2011:19-31) onderscheiden verschillende typen burgerschap, zoals het sociaal burgerschap, het politiek burgerschap en het burgerschap in relatie tot binding met vreemden.
- <sup>157</sup> In de Scandinavische landen heeft NPM nooit een voet aan de grond gekregen. Men kijkt daar anders tegen de overheid aan, hetgeen gesymboliseerd wordt door de morfologische overeenkomst in samenleving en staat. In deze landen wordt een sterke staat gecombineerd met sterk individualisme. Het middenveld is gemarginaliseerd en heeft alleen een rol als de overheid steken laat vallen; een sterk middenveld betekent dus een zwakke overheid, wat beangstigt (Raad voor het openbaar bestuur, 2012:54).
- <sup>158</sup> Het is geen toeval dat ik hier een onderwijssituatie uit Finland als voorbeeld neem. Finland, het land zonder maximale klassegrootte, waar alle docenten (ook de kleuterjuffen) academisch zijn geschoold en goed worden betaald (de gemiddelde leraar verdient ruim een derde meer dan het gemiddelde maandsalaris), waar een docent maximaal vier lesuren per dag les geeft, waar kinderen tot hun zevende mogen kleuteren, waar de Onderwijsinspectie volledig is afgeschaft, waar de onderwijsuitgaven liggen onder het gemiddelde van de 34 OESO-landen, waar geen lerarentekort is, waar geen toetsen of proefwerken bestaan, waar de beste school (in Hämeenlinna) van Europa tevens een van de grootste is die 571 leerlingen telt, waar onderwijsveranderingen al vijftig jaar achterwege zijn gebleven, komt in internationale vergelijkende tests zoals PISA steevast naar voren als het beste Europese onderwijsland (Sahlberg, 2012; Baars, 2013:8,9; Leijendekker, 2011:9).
- <sup>159</sup> Lasse Siurala, voormalig directeur van de afdeling Jeugd en Sport bij de Raad van Europa, is momenteel directeur van de afdeling Jeugd bij de gemeente Helsinki.
- <sup>160</sup> 'Vroeger was een ambtenaar in Helsinki verantwoordelijk voor het totale budget van een miljoen euro voor de reguliere verbouwingen en aanpassingen van de scholen in Helsinki. Langzaam maar zeker zijn we de leerlingen gaan betrekken bij de besteding van die schoolbudgetten. Elk jaar organiseren docenten samen met jongerenwerkers in alle klassen in elke school workshops, zodat uiteindelijk elke klas één idee heeft over wat het beste met het geld voor de school gedaan kan worden. Er volgt een schoolcompetitie, waar de klassen hun ideeën presenteren en verdedigen. Elke school kiest uiteindelijk haar beste idee. Dan vindt er een driedaagse bijeenkomst plaats in het stadhuis onder leiding van

de burgemeester, waar twee leerlingen van elke school, vaak bijgestaan door een architect en een aannemer, hun idee plus de uitwerking presenteren. Zo'n voorstel kan bijvoorbeeld gaan over de bouw van een cafetaria in de school, maar ook om het opknappen van de omgeving rondom de school. Begrotingen, de gevolgen voor het milieu en allerlei andere zaken moeten worden meegenomen. Op die manier krijgen de kinderen ervaring met het leven, zo is de filosofie. Dit is voor de leeftijdsgroep van 7-18 jaar. De allerkleinsten komen vaak niet boven het kathedertje uit, dan wordt er gewoon een stoel bijgehaald om op te staan. Soms zijn er dove kinderen die presenteren, sommige kennen andere moeilijkheden, maar iedereen wordt geholpen. Uiteindelijk wordt er gestemd. Dit gebeurt sinds acht jaar in Helsinki. Er is nu een nieuw criterium voor de beoordeling bij gekomen: draagt het plan bij aan de interne cohesie binnen de school? Elk jaar is het budget dat de leerlingen naar eigen idee mogen besteden, vergroot.

Nu is het totale budget van een miljoen euro volledig overgeheveld naar de leerlingen. Op de vraag wat de ambtenaren, die deze ontwikkelingen met argusogen volgen, hiervan vinden, antwoorden zij: *"The money is better used now."* De ambtenaren geven toe dat de ideeën en voorstellen van de kinderen vele malen beter zijn dan zij ooit zelf hadden kunnen bedenken.

De vraag is: hoe kunnen kinderen betere ideeën hebben en beslissingen nemen dan geprofessionaliseerde volwassenen? De uitleg van de ambtenaren is simpel: de kinderen hebben expertise die zij niet hebben' (Clarijs, 2010:89).

<sup>161</sup> In Finland is sinds 1972 de *Youth Act* van kracht die gemeenten verplicht een Jongerenraad in te stellen (Siurala, 2008:152).

<sup>162</sup> Een pijnlijke maar herkenbare illustratie van wat professionele dominantie met een burger doet, werd al vijftig jaar geleden gegeven door Hoefnagels (1963:91). Hij bepleit het recht van ouders om boos te mogen worden op professionals. Hij noemt het voorbeeld van een reuzenzandbak die hij al weken voor zijn kinderen in zijn achtertuin aan het maken is. Toen iemand langskwam voor een praatje en deze zandbak in oprichting zag, was het zo gedaan: de man bleek timmerman en na twee uur was het bouwwerk af. Hij schrijft: 'Ik moest verrukt en dankbaar lachen om zijn deskundige hulp, maar van binnen huilde het, omdat ik zelf de zandbak voor mijn kinderen wilde maken. (...) Er wordt beter gewerkt dan ik zou kunnen. Wat een ellende. Deskundigheid markeert ons pathos, ons gevoel en verspert een aantal wegen, vanouds begane wegen, om er enkele te verbeteren en vrij te houden (als deskundigen spreken van methoden, dan bedoelen zij dit, want methode betekent letterlijk: weg).' Hoefnagels wordt boos op het advies van de timmerman om er een schilder bij te halen die betere waarborgen voor het hout weet. 'Nog een stap verder en er komt een geoloog

bij mijn zandbak. Ieder beroep is een samenzwering tegen leken', zo citeert hij Shaw.

Hoefnagels maakt een onderscheid tussen verantwoord werken (dat is administratief, naar het verleden gericht) en verantwoordelijk werken (dat is creatief, naar de toekomst gericht). Hij pleit voor creatief beleid: beleid dat ruimte creëert voor werkers. Hij haalt Guillaume van der Graft aan die zei: 'Wie niet creatief meer is, wordt administratief.' Een werker die slechts kan uitvoeren wat hem gezegd wordt, blijft een administratief werker; hij werkt alleen maar aan zijn pensioen.

<sup>163</sup> Volgens Bakker *et al.* (2011:406) zijn hoger opgeleiden bij individuele initiatieven oververtegenwoordigd, bij collectieve initiatieven ondervertegenwoordigd.

<sup>164</sup> Door Diers in Zuithof (2013:5) de 'buurtburgemeesters' of '*the usual suspects*' genoemd.

<sup>165</sup> *Catch 22* is de titel van een roman van Joseph Heller (2011). Het boek bekritiseert het bureaucratisch handelen en redeneren. De uitdrukking *Catch 22* staat gelijk aan een *no-win* situatie.

<sup>166</sup> Participeren in beleid is geen eenvoudige taak. In de gemeente Peel en Maas, waar zelfsturing tot leidend principe is gekozen (in 2000), krijgen bewoners ook ongevraagd taken op hun bord van de gemeente, zoals de voorbereidingen van een rondweg langs de dorpen van Peel en Maas. 'Ook wanneer dorpsbewoners nieuwe huizen willen bouwen, bereiden ze hun voorstellen gedetailleerd voor, tot plannen voor natuurontwikkeling – een voorwaarde die de provincie stelt – aan toe. Dit levert actieve bewoners veel en complex werk op (...)' (Vermeij & Steenbekkers, 2011: 128). Ook Hoogeveen en Hellendoorn zijn al jaren in gesprek met hun burgers over zelfsturing (De Boer & Van der Lans, 2011:55). De conclusie van Geurts *et al.* (2010:101) dat politieke participatie 'een bijna kafkaïaanse metamorfose' heeft ondergaan is in het licht van de hiervoor beschreven ontwikkeling niet zo vreemd.

<sup>167</sup> Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) heeft een speciale website voor gemeenteamttenaren met (niet-uitputtend) 38 methoden voor burgerparticipatie die door het IPP geleverd kunnen worden (Uitermark & Van Beek, 2010:233).

<sup>168</sup> Afhankelijk van de situatie kan er een ander type ladder ontstaan. Zo is volgens Scholte (2008) de rol van de burger in de veiligheidssector onder te verdelen in passief toezicht, actief toezicht, relationele controle (bijvoorbeeld buurtvaders), conflictbemiddeling (bijvoorbeeld buurtbemiddeling), beleidsvorming, beleidsadvisering, en eigen beheer (bijvoorbeeld in winkelcentra en *the gated communities*).

<sup>169</sup> <http://www.congresenstudiecentrum.nl/producten/100909participatie/vooraankondiging.htm>

- 170 1. De burger als 'stille vennoot'. Dat gebeurt in feite nu al: bijvoorbeeld het onderwijs, het verkeer, de zorg en het openbaar vervoer functioneren slechts bij de gratie van steun van de burger. Het maatschappelijke leven zou onherroepelijk vastlopen als niet de overgrote meerderheid van de burgers zou meewerken aan de dagelijkse processen, van het accepteren en uitvoeren van verkeersregels tot aan het volgen van 'gewone' regels op school toe.
2. De burger als medespreker. De burger krijgt een stem via inspraak, RvT, patiëntenraden, planprocedures. Eigenlijk, zo stelt De Waal, is dat *too little too late*.
3. De burger als cofinancier. Het betreft hier vrijwillige bijdragen waardoor de burger wordt toegelaten tot de publieke zaak. Geschiedde dat eerst via de klassieke filantropie, nu zijn het bijvoorbeeld pensioenfondsen die als zodanig optreden.
4. De burger als coproducent. Dat varieert van voorleesmoeders, Amber Alert en wijkbudgetten tot aan het onderhoud van openbaar groen door de buurt. Een belangrijk probleem voor de burgers daarbij zijn de bureaucratische risicobeheersing en professionele technocratisering waarmee zij dan mee te maken krijgen.
5. De burger als maatschappelijk ondernemer. Hier gaat het om initiatieven van onderop, van eigen zorgvoorzieningen (zoals de Thomashuizen) tot de buurtbewoners die taken van wooncorporaties overnemen.

- 171 5. REGULEREN
4. REGISSEREN
3. STIMULEREN
2. FACILITEREN
1. LOSLATEN

*Loslaten:* wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.

*Faciliteren:* de overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.

*Stimuleren:* een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

*Regisseren:* wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht de regie te hebben.

*Reguleren:* bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. Het instrumentarium van reguleren benadrukt dat de overheid daar

waar het onder meer gaat over vraagstukken van orde en veiligheid altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat. Het pleidooi van de Raad in dit advies en eerder in *Vertrouwen op democratie* dat de overheid beter moet anticiperen op de horizontale verhoudingen in de publieke ruimte, betekent geenszins dat de Raad vindt dat de verticale relatie die de overheid onmiskenbaar met mensen heeft te onderhouden op enigerlei wijze ter discussie staat (Raad voor het openbaar bestuur, 2012:67,68).

- <sup>172</sup> In zijn publicatie van 1994 werkt Tops de vier onderscheiden gedragsstijlen van beleidsambtenaren uit tot twaalf: de volger, de boodschappenjongen, het doorgeefluik, de vechter, de scorer, de bruggenbouwer, de koehandelaar, de keurmeester, de geëngageerde, de samenspeler, de netwerker. Zijn eerdere indeling is hierin goed te herkennen. Hij schrijft: 'De meeste ambtenaren beheersen een heel repertoire aan stijlen' (Tops, 1994:122).
- <sup>173</sup> Om een indruk te krijgen van wat dergelijke ambtenaren vermogen, verwijs ik naar Steinmetz (2013).
- <sup>174</sup> Zowel in het Frans als in het Vlaams wordt de uitdrukking 'Mexicaans leger' (*armée mexicaine*) gebruikt voor een leger of groep zonder hiërarchie of waar meer officieren dan gewone soldaten zijn (Specht, 2010:205).
- <sup>175</sup> De ambtenaar die met de burger samenwerkt is één, een andere kwestie betreft de samenwerking tussen ambtenaren onderling. Volgens Caris (2007:92) kunnen ambtenaren traditioneel moeilijk samenwerken en de top van de departementen lijkt niet te willen samenwerken. Caris noemt hiervoor onder meer het *ingroup*- en *outgroup*-denken als oorzaak.
- <sup>176</sup> Ik maak hierbij gebruik van eerder onderzoek van Clarijs en Kuppens (2008).
- <sup>177</sup> Tops (1994:154,155) geeft een voorbeeld hoe coproductie kan verworden aan de hand van een antivandalismeproject uit de Amsterdamse Pijp. Buurtbewoners klagen over overlast van Marokkaanse jongeren op een plein. Ze kloppen aan bij de gemeente om hulp en ondersteuning. Via subsidies komt er een project, waarvoor een Marokkaanse pleinwerker wordt aangesteld. Het project is een groot succes: de vernielingen en overlast lopen drastisch terug. Het stadsdeel besluit tot structurele financiering. De betrokken buurtbewoners haken langzaam af: het stadsdeel regelt te veel op eigen houtje, het trekt het project naar zich toe (wie betaalt, bepaalt), en er wordt minder rekening gehouden met wat de buurtbewoners dagelijks meemaken. De beleidsgroep wordt meer een ambtelijke club. De problemen van de deelraad domineren de problemen van de buurt, zo vinden de betrokkenen uit de buurt. Uiteindelijk trekken ze zich allemaal terug. Het initiatief van enkele actieve buurtbewoners is door de ambtenarij geannexeerd en de aanpak van de problemen is in handen gelegd van professionele instellingen. De overheid, en zeker de lokale, reageert vaak

ambivalent op het fenomeen coproductie. De inbreng van actieve burgers is lastig en wordt vaak als niet-deskundig ervaren (pag. 157).

<sup>178</sup> Een cruciale factor hierin was de als dramatisch laag ervaren opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990. Dit leidde tot politieke consternatie en suggesties dat het lokaal bestuur, dat het dichtst bij de burgers werd verondersteld te staan, zijn draagvlak en daarmee zijn legitimiteit aan het verliezen was. Vooral lokale politici spraken over het bestaan van een kloof tussen burgers en bestuur. De oplossing zou, zo was de analyse, onder meer moeten komen van een vernieuwing van het lokaal bestuur, zo stellen Edelenbos en Monnikhof (2001).

<sup>179</sup> Keultjes (2009:4) geeft een voorbeeld van interactief beleid: 'Alle burgers kunnen de komende twee jaar via internet aangeven wat ze van bepaalde wetsvoorstellen vinden. Minister Hirsch Ballin van Justitie opende daartoe gisteren in Den Haag een speciale website, namelijk [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Het gaat om een experiment, waarbij alle ministeries minimaal 10 procent van hun plannen voor nieuwe wetten en regels via de site voorleggen aan belangstellenden. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties mogen er dan op schieten. Volgens het kabinet is dat goed voor de openheid in het wetgevingsproces en de kwaliteit van wetten.'

<sup>180</sup> Tekenend voor deze houding is dat aan het begin van de demissionaire periode in 2010 het programma Burgerparticipatie op de lijst van controversiële onderwerpen werd geplaatst.

<sup>181</sup> Leo Bisschops is voormalig wethouder en locoburgemeester van de gemeente Best.

<sup>182</sup> 'Het is buitengewoon opvallend dat Nederland weigert systematisch te investeren in gouden kansen. Er heerst een ingewortelde cultuur bij overheden in denken vóór in plaats van denken mét. Als je de omslag naar *community based* werken wilt maken, betekent dat ook dat ik in het gemeentehuis soms een confrontatie heb met de eigen ambtenaren. Er moet bijvoorbeeld ergens een speelterreintje komen, en het is al helemaal keurig hier in huis op tekening gezet. Dan zeg ik: "Weg met die tekening. Ga maar naar de bewoners, daag ze maar uit tot plannenmakerij, ondersteun ze desnoods met professionele steun, maar laat die mensen het zelf doen. Als het hún pleintje is, heb je er tot in lengte van jaren ook minder gedonder mee." Met een integrale ontwikkeling bots je ook vaak met collega-wethouders, en met een *community based*-werkwijze krijgt de gemeenteraad het Spaans benauwd van een integrale wijkontwikkeling. Het past niet bij hun traditionele principes van democratische vertegenwoordiging: zij zijn gekozen, dus beslissen zij. Als nu allerlei mensen uit buurten hun eigen beleid gaan maken, waarvoor zitten zij dan nog in de gemeenteraad? Maar dat betekent ook dat ik de vrijwilligers van de Voedselbank die om een kleine struc-



turele subsidie komen vragen, met lege handen wegstuur. Ze zijn verschillende malen teruggekomen en ik heb het ze steeds weer uitgelegd: jullie moeten geen subsidie willen hebben. Uiteindelijk is het ze bij de Rabobank gelukt, die hen nu ook nog op andere manieren gaat steunen. Dan is het weer verankerd zoals het moet: niet bij de politiek, maar in de samenleving' (Clarijs, 2010:144).

<sup>183</sup> Hier kan aan toegevoegd te worden dat als burgers zelf ontwerpen of problemen aandragen deze door raadsleden en ambtenaren al snel als triviaal en irrelevant worden bestempeld. Tops gebruikt hiervoor de term 'klein menselijk leed'. Raadsleden houden zich bezig met het fietspadenplan, niet met een fietspad in de straat, het gaat hun om speeltuinenbeleid, niet om de speeltuin in wijk X, ze worden geraakt door het monumentenbeleid en niet door de sloop van een historisch pand. Incidenten echter maken ontwikkelingen zichtbaar, details zijn het zout in de pap van de politieke discussie, zo betoogt Tops (1994:171-173).

<sup>184</sup> 'In deze faciliterende rol brengen ambtelijke medewerkers kennis en informatie in om de meningsvorming bij alle deelnemers te ondersteunen, en leveren zij ook bijdragen aan de organisatie en aanpak' (Kalk, 1996:196).

<sup>185</sup> Lipsky (1980:81) zegt dat *street-level bureaucrats work with inadequate resources in circumstances where the demand will always increase to meet the supply of services*. Glasbergen en Nelissen (2010:160) omschrijven street-level bureaucrats als 'ambtenaren en medewerkers aan het einde van de lijn, die in hun dagelijkse uitvoering rechtstreeks in contact staan met de burger'. Dit type werk, zo stellen zij, vindt altijd onder druk van tijd en geld plaats (wat leidt tot een weinig motiverende en stresserende context) en in wisselwerking met burgers; dat vereist specifieke kennis, vaardigheden en tactiek.

<sup>186</sup> *Pigeon holing* is het fenomeen dat professionals geneigd zijn de problemen van cliënten te definiëren in termen van oplossingen die ze kunnen bieden. Perrow (1970) schrijft: '*People, problems and situations are categorized and placed into pigeon holes because it would take enormous resources to treat every case as unique and requiring thorough analysis. Like stereotypes, categories allow us to move through the world without making continuous decisions at every moment.*' 'Als je alleen over een hamer beschikt, ben je geneigd elk probleem als een spijker te zien', zei Maslov.

<sup>187</sup> In WRR (1993) wordt burgerschap expliciet als een ambt gedefinieerd.

<sup>188</sup> De zes vormen van participatie. Uit: *Spanning in Interactie*, Instituut voor Publiek en Politiek.



<b>Informeren</b>	Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. Rol participant: toehoorder.
<b>Raadplegen</b>	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. Rol participant: geconsulteerde.
<b>Adviseren</b>	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Rol participant: adviseur.
<b>Coproduceren</b>	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. Rol participant: samenwerkingspartner.
<b>(mee)beslissen</b>	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Rol participant: medebeslisser
<b>Zelfbeheer</b>	Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.

<sup>189</sup> <http://www.kei-centrum.nl/websites/kei/files/kei2003/documentatie/ipp-participatieladder.pdf>

<sup>190</sup> [http://images.google.nl/imgres?imgurl=http://www.interactief2.nl/media/participatieladder/participatieladderc.jpg&imgrefurl=http://www.interactief2.nl/pages/participatieladder.php&usg=\\_\\_vKlZ5SkZx5kOxlMurTBeCTtc3NI=&h=559&w=800&sz=60&hl=nl&start=10&um=1&tbnid=2yguNQHfl8diBM:&tbnh=100&tbnw=143&prev=/images%3Fq%3Dparticipatieladder%26hl%3Dnl%26sa%3DX%26um%3D1](http://images.google.nl/imgres?imgurl=http://www.interactief2.nl/media/participatieladder/participatieladderc.jpg&imgrefurl=http://www.interactief2.nl/pages/participatieladder.php&usg=__vKlZ5SkZx5kOxlMurTBeCTtc3NI=&h=559&w=800&sz=60&hl=nl&start=10&um=1&tbnid=2yguNQHfl8diBM:&tbnh=100&tbnw=143&prev=/images%3Fq%3Dparticipatieladder%26hl%3Dnl%26sa%3DX%26um%3D1)

<sup>191</sup> Als eerste ondoelmatigheidsvorm van bureaucratisme stelt hij dat niet alle lusten van een maatregel terechtkomen bij dezelfde groep die de lasten draagt (denk bijvoorbeeld aan ziektekostenverzekeringen). Beleidsbepalers zijn regelmatig in de positie lusten en lasten toe te delen. Politieke meerderheden vinden het aantrekkelijk om lasten te leggen bij politieke minderheden en de lusten van het specifieke beleid ten goede te laten komen aan de eigen achterban. Op deze manier komt de doelmatigheid van het overheidsbeleid onder druk. Door de onstuimige groei van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat is de mogelijkheid van een belangendemocratie ontstaan. Als oplossing voor het probleem van de belangendemocratie wordt wel voorgesteld om de overheidstaak te beperken tot de harde kern.

<sup>192</sup> De tweede vorm van ondoelmatigheid binnen het bureaucratisme wordt de autonome groei van de bureaucratie genoemd. Hiervoor zijn drie verklaringen: 1. de status van ambtenaren is niet zelden gekoppeld aan de budgetten die zij beheren; in dat opzicht hebben zij persoonlijk belang bij hogere budgetten; 2. de kennisvoorsprong van ambtenaren, waardoor bestuurders relatief eenvoudig zijn over te halen extra middelen ter beschikking te stellen; 3. de bestuurder onderhandelt meestal maar met één ambtelijke dienst (geen concurrerende ofertes). De ambtenaren voeren een offensief beleid teneinde hun budgetten te maximaliseren, de bestuurders daarentegen voeren een zo restrictief mogelijk beleid. Toch ontstaat door deze vorm een overmatig aanbod. De explosieve groei van de jeugdzorg in de jaren zestig en zeventig is een voorbeeld van deze autonome groei.

<sup>193</sup> Vier manieren voor de overheid om doelmatigheid te vergroten (Hoogerwerf & Herweijer, 2008:53).

TYPE MAATREGEL	CONCRETE UITWERKING
1. uitgavenbeheersing	subsidieplafonds, beleidsbeëindiging, budgetfinanciering
2. inkomstenvergroting	eigen bijdrage, bestrijding fraude
3. productiviteitsverhoging	outputbudgettering, marktwerking
4. effectiviteitsverhoging	interactief beleid, coproductie, PPS

<sup>194</sup> Belangrijk uitgangspunt in onze democratie is dat het burgers vrij staat zich afzijdig te houden van zaken waarbij men niet betrokken wil worden. Participatie is een individuele vrijheid. Het is een burgerrecht, geen burgerplicht (Bakker *et al.*, 2011:412).

<sup>195</sup> Hier is de kern verantwoord en niet actief burgerschap. Verantwoord burgerschap werd door dit kabinet gezien als ‘de motor van sociale samenhang’.

<sup>196</sup> ‘Toonaangevend’ noemt Van Gunsteren (2010:113) het werk van Putnam. Volgens Hurenkamp en Tonkens (2011:104) maakten zijn studies wereldwijd grote indruk bij beleidsmakers en politici.

Fennema (2001:282) noemt Putnam een ‘neotocquevilleaan’ die het vertrouwen tussen burgers onderling als essentieel beschouwt voor het ontstaan van goed bestuur.

<sup>197</sup> Den Ridder (2011:104) omschrijft sociaal kapitaal als ‘de sociale structuren en relaties in een samenleving’. Tonkens (2009:61) vindt de term sociaal kapitaal een wat werkzamer en tastbaarder begrip dan sociale cohesie. Andere auteurs maken onderscheid tussen sociaal kapitaal en sociale cohesie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (2008:17) definieert sociale cohesie als volgt: ‘De mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijke leven, als burger in

de maatschappij en als lid van de samenleving.’ Walraven (2009:13) ziet sociaal kapitaal meer als een overkoepeling boven sociale cohesie.

<sup>198</sup> De meeste huidige professionele organisaties zijn doordrenkt van het Human Capital- (HRM-)gedachtegoed. Dat richt zich vanuit zijn traditie op het individu. Sociaal kapitaal daarentegen richt zich op de samenleving, op datgene wat burgers (ver)bindt. Om de kernbegrippen van Human Capital en Social Capital samen te vatten geef ik het volgende overzicht. Met de presentatie van deze figuur worden niet twee dichotomieën gepresenteerd; vooral de glijdende schaal is van belang. Het is niet een keuze van óf óf, maar er is – langzaamaan, vooral bij de overheid en haar beleid geschiedt dit traag – een beweging gaande van HRM naar Sociaal Kapitaal.

HUMAN CAPITAL	SOCIAL CAPITAL
richt zich op individu	richt zich op gemeenschap
werker is contractueel vastgelegde werknemer	werker is medewerker, dus samenwerker
reguleert	mobiliseert energie, vernieuwt, innoveert
disciplineren; zekerheid staat centraal	imagination: vrijheid en autonomie staan centraal
richt zich op tevredenheid (blijkt dus terug)	richt zich op motivatie (dus toekomstgericht)
richt zich op management	richt zich op leiderschap en ondernemen

<sup>199</sup> ‘*Residential stability is strongly associated with civic engagement*’, zo schrijft Putnam (2000:204). ‘*Communities with higher rates of residential turnover are less well integrated.*’ Dit blijkt onder andere uit de misdaadcijfers die er hoger en de schoolprestaties die er lager zijn.

<sup>200</sup> De Tocqueville (1990:111) schreef in 1835: ‘Amerikanen van alle leeftijden, sociale stand en ontwikkeling zijn aan één stuk door bezig met zich te groeperen in verenigingen. (...) De Amerikaan sticht een vereniging voor het organiseren van feestavonden, het oprichten van opleidingsinstituten voor geestelijken, de bouw van restaurants en kerken, het verspreiden van lectuur en het uitzenden van geloofsverkondigers naar de antipoden. Op deze manier zetten zij ziekenhuizen, gevangenissen en scholen neer. (...) Men kan erop rekenen dat men in Amerika een vereniging ziet zetten achter elke nieuwe onderneming, waarvoor in Frankrijk het initiatief genomen wordt door bestuurlijke instanties en in Engeland door een adellijke heer. In Amerika treffen wij verenigingen aan van wier mogelijkheid wij niet het flauwste idee hebben gehad. Vaak heb ik de grenzeloze vindingrijkheid bewonderd waarmee de bewoners van de Verenigde Staten aan de dadendrang van een grote groep medeburgers een gemeenschappelijke doelstelling wisten te geven en hen in volkomen vrijheid dat doel lieten verwerkelijken.’

<sup>201</sup> Sociaal kapitaal biedt individuen de ruimte zich te ontwikkelen en te ontplooiën, Putnams *private good*, binnen een structuur, Putnams *public good* (Putnam

2000:20). Natuurlijk kan ook dit weer ontaarden in communitarianisme; Putnam spreekt in dit geval – hij noemt zelf *sectarianism*, *ethnocentrism*, *corruption* als voorbeelden – van *the dark side of social capital*.

Als we Putnams (2000:355 e.v.) informatie van sociaal kapitaal met die van tolerantie combineren, zien we de volgende kwadranten.

hoge tolerantie			
hoog sociaal kapitaal	civic society	individualistische samenleving	laag sociaal kapitaal
	sectarische samenleving	anarchistische samenleving	
lage tolerantie			

- <sup>202</sup> *Bonding*, ook wel samenbindend sociaal kapitaal genoemd, staat voor gesloten netwerken. Daar is de interactie intern gericht en kent men afstand, wantrouwen en soms zelfs vijandigheid naar de buitenwereld. *Bonding* staat voor eilandjes in de samenleving.
- <sup>203</sup> Bij *bridging* overschrijden mensen de sociale grenzen van de eilanden door bruggen te slaan tussen de eilanden en profiteren daardoor van informatie, kennis en andere hulpbronnen uit bredere kring. Bij *bridging* worden verbindingen gelegd tussen groepen en gemeenschappen.
- <sup>204</sup> Onder *linking*, dat in tegenstelling tot *bonding* en *bridging* verticaal werkt, wordt verstaan de relaties van individuen en groepen met instellingen, waaronder overheidsdiensten (Walraven, 2009:15).
- <sup>205</sup> Hij schrijft (2002): '*Bonding social capital brings together people who are like one another in important respects (ethnicity, age, gender, social class, and so on), whereas bridging social capital refers to social networks that bring together people who are unlike one another.*'
- <sup>206</sup> Putnam (2000:137) spreekt daarnaast over horizontale en verticale sociale verbindingen. Bij de verticale sociale verbindingen is er sprake van afhankelijkheidsrelaties, horizontale verbindingen bevorderen juist het onderlinge vertrouwen ('*not trust, but social trust*') en vergroten zo ook de saamhorigheid en het probleemoplossend vermogen van gemeenschappen. Sociaal kapitaal wordt vooral opgebouwd op plaatsen waar mensen op een gelijkwaardige manier (hiërarchische relaties hebben een negatief effect vanwege de eenzijdige afhankelijkheid) intensief met elkaar omgaan; dat geldt in het bijzonder voor verbanden waar meerdere lagen uit de bevolking elkaar ontmoeten (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011b:70).
- <sup>207</sup> Ter nuancering: meer contact betekent niet altijd beter contact (Verbeek & De Haan, 2011:45). Veel beleid is impliciet gebaseerd op de contacthypothese van Allport uit 1954, die kort gezegd luidt dat bekend bemind maakt. Als mensen elkaar maar ontmoeten, zullen ze positiever over elkaar gaan denken. Volgens Tonkens (2009:61) bestaan er globaal twee vormen van contactbeleid die tot

binding leiden: mengen en ontmoeten. Mengen gebeurt vooral in het onderwijs en via de woningbouw, ontmoeten krijgt in Nederland – volgens Cohen (2009:41) een samenleving van vreemden – vaak vorm in straatfeesten of de beroemde multiculturele barbecues (Van den Brink, 2008:320).

<sup>208</sup> In *Das kosmopolitische Europa* (2004) stellen Beck en Grande dat ‘*Anerkennte Risiken zwingen zum kommunikativen Brückenbau, wo keine oder kaum Brücken existieren*’. Groepen mensen die worden geconfronteerd met dezelfde risico's zullen een verbondenheid met elkaar voelen, en uit deze verbondenheid kan vervolgens een poging voortkomen om de risico's te minimaliseren. Van: <http://www.freeonlinepaper.com/de-creativiteit-van-de-politieke-cultuur-nederlandse>

<sup>209</sup> Dat kan een principiële oppositie zijn, zoals die van De Swaan (2008a:209), die helemaal niet zo gelukkig lijkt met aandacht voor sociale cohesie (door hem ‘sociale verkleving’ genoemd). Hij onderscheidt twee soorten deugden: frisse en kleffe deugden. Hij noemt saamhorigheid een kleffe deugd, net als nederigheid, gehoorzaamheid, vaderlandsliefde en mededogen; zij zijn gericht op het bij elkaar houden van mensen en zouden de sociale cohesie bevorderen. De Swaan heeft meer op met wat hij noemt frisse deugden als moed, eerlijkheid, properheid en ijver, die gericht zijn op karaktervorming.

Volgens Hurenkamp en Tonkens (2011) is het begrip ‘burgerschap’ in de loop der eeuwen geëvolueerd. Het Romeinse recht, de middeleeuwse stadstaten en de Verlichting vulden het begrip steeds anders in. Zij halen onder anderen Rousseau aan die al klaagde dat er weinig ‘echte burgers’ meer te vinden zijn (hij bedoelde hiermee dat mensen steeds meer gespecialiseerde beroepen hadden. Universalisten, mensen met een open oog en hart voor de publieke zaak werden steeds zeldzamer ten gevolge van de toenemende arbeidsdeling). Maar ook De Tocqueville (2003:621) ontdekte dat Amerikanen halverwege de negentiende eeuw zich steeds meer terugtrokken in hun privé domein, Sennett (1974) beklagde zich dat ‘de publieke mens’ ten val is gekomen en Tönnies (2002) rouwde om de teloorgang van de ‘echte’ sociale banden.

<sup>210</sup> Hurenkamp en Tonkens (2011:35) omschrijven een lichte gemeenschap als ‘binding met de optie om te mogen vertrekken’. Verderop (pag. 112) introduceren zij ‘verderlichte gemeenschappen’; die zijn gekoppeld aan bijvoorbeeld websites en adviestelefoons. Uit onderzoek van Valkenburg blijkt dat ten aanzien van kinderen contact via internet niet per se tot verschraving van vriendschappen leidt, maar dat het hun zelfvertrouwen vergroot, hun sociale vaardigheden aanwakkert en de vriendschappen er ook intiemer door kunnen worden (De Bruin, 2011). Turkle (2011), met de dramatische titel *Alone Together*, vindt dergelijke contacten uiterst bedreigend. Van Dam (2011) spreekt van lichte gemeenschappen als tegenstelling tot zware gemeenschappen, waarmee hij de verzuil-

de samenleving bedoelt. In de lichte gemeenschappen wordt de exclusiviteit van de klassieke zuil ingeruild voor de openheid en de vrijblijvendheid van het moderne netwerk (Rinnooy Kan, 2011). Voor lichte gemeenschappen bestaat voldoende belangstelling, zo stellen Hurenkamp en Tonkens (2011:111).

- <sup>211</sup> Zo'n 40 procent van de Amerikanen is betrokken bij een kleine, informele groep die regelmatig bijeenkomt (in de Angelsaksische literatuur vaak *small groups* genoemd). Putnam onderkent wel *small groups* zoals leesgroepen en bijbelstudiegroepen, maar betreft dat nauwelijks bij de door hem geconstateerde *collapse of American community*.
- <sup>212</sup> Meer dan 10 procent van de Amerikanen zoekt jaarlijks contact met zelfhulpgroepen. In Nederland kennen we zelfhulpgroepen vaak onder een andere benaming, zoals gespreksgroepen, huiskamergruppen en lotgenotencontactgroepen.
- <sup>213</sup> Couchsurfers verlenen onderdak aan andere reizigers (het *hosten*), maken gebruik van andermans gastvrijheid in eigen land of buitenland (het *surfen*), of doen beide. Couchsurfers organiseren ook talrijke sociale activiteiten en vormen informele groepen (Schyns, 2011:199,200). Het huidige aantal leden bedraagt 6 miljoen in meer dan 100.000 steden (<https://www.couchsurfing.org/n/about>).
- <sup>214</sup> Vrijwilligerswerk strookt niet altijd met de huidige inrichting en eisen van de (gejuridiseerde) samenleving. Zo moeten vrijwilligers vaak allerlei cursussen doen om het vrijwilligerswerk voor hun sportclub te mogen uitoefenen. Kullberg (2011:142) beschrijft hoe het een buurttuingroep vergaat als de gemeente geen officiële gesprekspartner tegenover zich heeft: er moet een stichtingsbestuur komen. Er ontstaan tegen wil en dank van de tuiniers functies als bestuursvoorzitter en penningmeester. De tuiniers van de moestuin De Trompenburg moeten zich aansluiten bij de aanpalende speeltuinvereniging om voor de gemeente een juridische partner te zijn; nu is de speeltuin formeel verantwoordelijk voor de tuin.  
In sommige gemeenten, zoals Zoetermeer, hoeven zelfbeheergroepen geen stichting te vormen, maar wordt er een convenant met de gemeente getekend waarin geen functies maar wel een contactpersoon wordt genoemd.
- <sup>215</sup> Informele groepen zijn geen modern fenomeen. In de loop van de vijftiende, zestiende, zeventiende en vooral achttiende eeuw ontstonden er veel informele groepen zoals gilden, broederschappen, rederijerskamers, die soms door interne druk, soms door externe pressie geformaliseerd of geïnstitutionaliseerd werden; kleine, intieme, persoonlijke groepen waren tussen 1400 en 1800 een belangrijk onderdeel van het samenlevingsmodel in de Nederlanden (Dixhoorn, 2011:49).

- <sup>216</sup> Dat betekent tevens dat de overheid haar gulzig karakter laat varen (Trommel, 2009).
- <sup>217</sup> Bart Eigeman is voormalig wethouder en eerste locoburgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch.
- <sup>218</sup> Het omgekeerde, *crowding in citizenship*, is natuurlijk ook mogelijk, waar 'burgers overheidsinterventies ervaren als ondersteuning van hun intrinsieke motivatie' (Verhoeven & Ham, 2010b:16). Overigens blijkt dat de Nederlandse overheid in haar beleid (bijvoorbeeld met de Wmo) uitgaat van de *crowding out*-hypothese (weinig sociale voorzieningen leidt tot een versterking van de sociale cohesie), hetgeen leidt tot een terugtrekking van de verzorgingsstaat; volgens Jagers-Vreugdenhil (2012:81) is het omgekeerde waar.
- <sup>219</sup> Alle aandacht voor de hoek van de staat voert dan via socialisme tot dictatoriaal communisme en stalinisme, de volledige focus op de markt kan via liberanisme tot anarchisme leiden, en absolute christen-democratische dominantie kan verworden via conservatisme tot reactionair corporatisme en uiteindelijk fascisme.
- <sup>220</sup> Deze Romeinse officier aan het begin van onze jaartelling beschreef de bewoners van de Lage Landen als volgt: 'Deze mensen behoren tot de armste schepselen ter wereld. Bij hun eeuwige strijd tegen de natuur twijfelt men eraan of deze grond tot het land of tot de zee behoort. Ze lijken zeevaarders wanneer het land overstroomt. Het is een armzalig volk dat woont op opgeworpen heuvels' (De Schipper, 2011:37).
- <sup>221</sup> De Romeinse schrijver Gaius Plinius (23-79 na Chr.) stelt in zijn *Naturalis Historia* (2004) dat een normaal mens niet zou willen leven in Nederland. Hij schrijft: '*Two times a day the ocean arrives with huge water masses and flood all the land.*'
- <sup>222</sup> In 1653 beschrijft Andrew Marvell in *The Character of Holland* de Nederlanders als volgt: '*They are disgusting people who live half under the water.*'
- <sup>223</sup> In 1773 schrijft Diderot in zijn *Voyage en Hollande*: '*One is in all aspects in a perilous and distressful situation: there is no bread, no wine, and a very unhealthy climate. The only thing they are assured of is the permanent fear that they will drown.*'
- <sup>224</sup> David Hess (2007) gaat zelfs zo ver dat hij stelt dat '*Dutch people are more amphibians than human beings.*'
- <sup>225</sup> De tolerantie betreft ook het water zelf. Nederland moest en moet leren leven met het water. Nederland is ervan overtuigd geraakt dat het niet haalbaar is om het water te allen tijde buiten de deur te houden (Eshuis & Van Buuren, 2013:50). Volgens Gude is 'de Nederlandse tolerantie niet zozeer gebaseerd op ruimdenkendheid, maar op puur pragmatisme: vind lekker wat je vindt, zolang je maar wel blijft meehozen. Je mag een hekel hebben aan wie je wilt, zolang je maar netjes aan tafel blijft zitten om de belangrijke zaken te regelen' (De Rek, 2013:89,90).



- <sup>226</sup> Brouwer (2010:40) schrijft: 'Aanpassing aan veranderende omstandigheden was een erkende noodzaak. Dat gold trouwens ook voor de strijd tegen het water. Het fysieke overleven, te midden van water en zee, vergde een voortdurende alertheid. Alle rangen en standen van de bevolking hadden ermee te maken. Niets werd zozeer gevreesd als de kracht van het water (...). Samenwerking, daar kwam het op aan. Dat alles was veel belangrijker dan de strijd tussen standen en klassen, tussen geloven en overtuigingen.'
- <sup>227</sup> Het begin van Nederland als staat wordt vaak geplaatst in 1581, als de Staten-Generaal met de *Acte van Verlatinghe* zich onafhankelijk verklaren en daarmee feitelijk Philips de Tweede afzetten als hun heerser. Daarmee nemen de Staten-Generaal ook het recht van de koning over octrooien te verlenen om nieuwe uitvindingen te beschermen. In de eerste jaren van de Republiek worden vele octrooien verleend die zich met name richten op de waterbeheersing (waterpompen, baggermachines, windmolens, sluisdeuren). Volgens Alberts (2010:13) zegt dit iets over de prioriteit van het nieuwe land.
- In 1588 wordt de Republiek der Verenigde Nederlanden uitgeroepen; deze bestond uit zeven soevereine gewesten Brabant, Gelre en Zutphen, Vlaanderen, Holland, Zeeland, Friesland, Mechelen en Utrecht, waarvan Holland het machtigste gewest was (om die reden spreekt Dekker (1982:21) van 'informele centralisatie'). De stadhouder, voorheen de vertegenwoordiger en vervanger van de Spaanse koning, wordt in de Republiek dienaar van de Staten. Zo ontstaat er een nieuwe bestuursvorm, met de Staten-Generaal als machtigste orgaan. In de Staten-Generaal is eenstemmigheid vereist in zaken als oorlog, vrede, bestand en belastingen. Bovendien moet over deze kwesties eerst in alle gewesten worden vergaderd; om die reden is er niet bepaald een daadkrachtig bestuur en in de besluitvorming treedt vaak veel vertraging op. In de onafhankelijkheidsoorlog die tachtig jaar duurt noch in de jaren daarna is er in de Republiek der Nederlanden sprake van één machtscentrum. Volgens Kennedy (2010:214) beslisten zo'n vijftig steden en grote dorpen over de richting van de Republiek.
- <sup>228</sup> De strijd om de macht van de Italiaanse steden krijgt een impuls als aan het begin van de veertiende eeuw juristen de Justiniaanse Code opnieuw interpreteren. Zij stellen dat waar de keizer geen macht heeft, de bewoners van het gebied *de iure* de hoogste instantie in politieke zaken worden; het volk van de stadstaten is dan soeverein. Als de stadstaten het militair af moeten leggen tegen de nieuw opkomende territoriale eenheidsstaten Frankrijk en Spanje, worden zij ook gedwongen zich in die richting te ontwikkelen (De Haan, 1993:14,21).
- <sup>229</sup> Mede om die reden zouden in Nederland relatief weinig oproeren plaatsvinden, zo stelt Dekker (1982:50).
- <sup>230</sup> Een dijk wordt al snel een fenomeen in Europa. Bezoekers uit vele landen komen kijken (De Rek, 1973:181); zelfs Dante (1977:92) wijdt de eerste regels van



de vijftiende zang van De Hel in zijn *Divina Commedia* aan de Nederlandse dijk. Dit (inter)nationaal watermanagementtoerisme wordt geïntensiveerd wanneer omstreeks 1400 bij Alkmaar de eerste windwatermolen wordt gebouwd.

<sup>231</sup> Wanneer, volgens Mout (2006:39), een gezantschap van opstandelingen onder leiding van Marnix van St. Aldegonde koningin Elisabeth van Engeland uitlegt dat de Nederlanden niet door vererving maar door keuze van de onderdanen in het bezit van de voorvaderen van Filips de Tweede zijn gekomen, wil zij de Nederlanders niet geloven (zie ook Huizinga, 1948:48).

<sup>232</sup> Aupers en Kregting (2013:68) stellen dat de publieke gereformeerde kerk niet wilde functioneren als staatskerk omdat de macht feitelijk vooral bij de lokale elites lag.

<sup>233</sup> Chua (2009) citeert Peter Mundy die schrijft over het Amsterdam van 1640: 'Deze stad is niet zoals bij ons in kerkelijke gemeenten verdeeld, maar iedereen gaat naar de kerk die hem bevalt, want naast de Engelsen, Fransen, lutheranen, wederdopers etc. en joodse synagogen zijn er maar 8 of 9 openbare kerken. (...) Een tolerantie is hier van alle sekten des geloofs.'

Deze tolerantie wordt minder verwonderlijk als de leider van de opstand tegen Spanje Willem van Oranje is die laat noteren dat 'een ieder God moet dienen naar het licht dat hem gegeven is', en die geïnspireerd wordt door Coornhert, die in zijn *Synode over Gewetensvrijheid* de term gewetensvrijheid omschrijft als principiële godsdienstvrijheid, rationele discussie en verdraagzaamheid (Schilp, 2011:12,13).

<sup>234</sup> De Mul (2011a:20) schrijft dat het water en de daaraan gelieerde uit de dertiende eeuw stammende waterschappen bijdroegen 'aan een sterke decentralisatie, een zwak centrum tegenover sterke regio's, steden, wijken en gilden'. Volgens Idenburg (1960:20) was in de periode van de Republiek der Verenigde Nederlanden (1579-1795) de hoogste van de drie trappen van gezag: die van de Staten-Generaal, tevens de zwakste.

<sup>235</sup> Toen met *de Acte van Verlatinghe* (1581) de Staten-Generaal der Nederlanden Philips de Tweede feitelijk afzette en zijn troon verlaten werd verklaard, waren er eerst enkele mislukte pogingen om de Fransen (Hertog van Anjou) en Engelsen (Graaf van Leicester) de vacante functie te laten bekleden, maar in 1588 werd de soevereiniteit definitief naar het volk getrokken.

<sup>236</sup> De calvinisten vormen getalsmatig geen dominante positie in de Nederlandse samenleving. Rond 1600 is ongeveer 10 procent gereformeerd, rond 1650 ongeveer een derde. De kleine minderheid kan haar wil moeilijk opleggen aan de overgrote meerderheid; om die reden ontstaat religieuze tolerantie. De Gereformeerde Kerk wil overigens niemand gedwongen bekeren; dat is strijdig met de leer van het geweten. Dit 'gedoogbeleid' voor religieuze minderheden leidde er onder andere toe dat elke denominatie haar eigen gods- en weeshuizen mag

- stichten. Men probeert politiek en kerkelijk leven gescheiden te houden opdat samenwerking en harmonie de boventoon voeren (Bakker *et al.*, 2006:96). Tot het midden van de negentiende eeuw noemde bijna niemand in Nederland zich calvinistisch; ook het orthodoxe protestantisme identificeerde zich nauwelijks met de Geneefse hervormer. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw, als Calvijn door theologen als Pierson wordt zwartgemaakt, staan zijn verdedigers op. Met name Kuyper zet sterk in op Calvijn (Amelink, 2011:7).
- <sup>237</sup> Tot op heden spreken we over het Koninkrijk der Nederlanden (zie het Nederlandse paspoort, Dekker, 2008:10).
- <sup>238</sup> Dat gaat zelfs zo ver dat Zeeland, zeer tegen de zin van het machtige Holland en van de andere provincies in, decennialang de vredesonderhandelingen met Spanje kan boycotten, louter omdat voortzetting van de Tachtigjarige Oorlog voor Zeeland economisch profijtelijker is.
- <sup>239</sup> De oprichting van gildes vanaf ongeveer 1000 (de eerste vereniging waarvan we weten is die van kooplieden in Tiel rond 1015) en de groeiende kracht van steden vormden de *civil society* in die eeuwen. Ze worden de kraamkamers van de democratie genoemd (Park & Luiten van Zanden, 2013:26). Ook de waterschappen speelden een rol. Het Hoogheemraadschap Rijnland was niet alleen een orgaan dat de bovenlokale belangen op het terrein van de waterstaat ten behoeve van de landbouw met elkaar moest proberen te verzoenen, het moest tevens de belangen van handel en verkeer van de opkomende steden zien te integreren in de besluitvorming. Het is daarmee een 'heel significante voorloper van het poldermodel' (pag. 70).
- <sup>240</sup> De Mul (2011:188) wijst erop dat Nederland niet helemaal uniek is met zijn poldermodel. Hij refereert naar het terrasmodel op Bali, waar op de vulkaanhellingen een complex irrigatiesysteem kan functioneren dankzij eendrachtige samenwerking in de coöperatieve waterschappen met eenzelfde egaliteit en democratisch bestuur.
- <sup>241</sup> North, Wallis en Weingast (2009) onderscheiden twee typen samenlevingen. Na de *natural order society*, waar het recht van de sterksten geldt (in Europa vooral functionerend tot omstreeks 1800, wanneer staten ontstaan en inwoners de omslag meemaken van stads- naar staatsburgerschap; zie ook Van Caem, 2008:43) ontstaat later de *open access order*, waar elites zich onderwerpen aan de tucht van rechtsstaat en markt. Nederland past daar niet goed in, en vindt beter aansluiting bij de indeling van Acemoglu en Robinson (2012) die een verdeling noemen van *extractive societies* (waar elites prikkels om te innoveren tegenhouden) en *inclusive societies* (waar geen enkele maatschappelijke groep op eigen gelegenheid de economische ontwikkelig domineert). Nederland is vanaf het begin van het tweede millennium een *inclusive society* (Prak & Luiten van Zanden, 2013:16-18). Het inclusieve organisatie-model ontleent zijn kracht enerzijds

- aan zijn brede basis en hoge participatiegraad en het grote aantal fora waar maatschappelijke compromissen tot stand kunnen komen (pag. 101,102). Het poldermodel is dus niet iets van na 1982 of 1945 of zelfs van de negentiende eeuw, maar is geworteld in structuren die al in het begin van de Hoge Middeleeuwen zijn ontstaan (pag. 24). Het poldermodel is duizend jaar oud (pag. 23).
- <sup>242</sup> Huizinga (1941:12) schrijft 'dat de hydrografische structuur van het land tot op zekere hoogte een democratische structuur van de bevolking tot gevolg had. Een waterland als dit kan niet zonder zelfbestuur in enge kring.'
- <sup>243</sup> De Romeins (1973:18,19) schrijven: 'Maar hoe ook onze waardering mag zijn over de wijze waarop de middeleeuwse bewoners van de Nederlanden zich het water van het lijf trachtten te houden, vast staat wel, dat zij met de aanleg der eerste dijken een stap deden die niet alleen ons bodemkarakter, maar ook ons volkskarakter in zeer sterke mate zou bepalen.'
- <sup>244</sup> Geert Mak zegt in een interview met Shorto (2009): *'The Dutch call their collectivist mentality and way of politics-by-consensus the "polder model". With a polder, the big problem is pumping the water. But in most cases your land lies in the middle of the country, so where are you going to pump it? To someone else's land. And they have to do the same thing, and their neighbour does, too. So what you see in the records are these extraordinary complicated deals. All of this had to be done together.'*
- <sup>245</sup> Brouwer (2010:86) schrijft: 'Waterbeheer is cruciaal en dijken zijn niet voldoende. Het beheer is een kunst op zich, waarvoor samenwerking met de burens een *conditio sine qua non* is. Als je buurman zijn sloten verwaarloost en zijn afwatering slecht verzorgt, is niet alleen zijn land maar ook dat van jou in gevaar. De grote autonomie van de plaatselijke gemeenschap is grotendeels bepaald door de natuur.'
- <sup>246</sup> Volgens Bakker *et al.* (2006:93) 'gaf ook in de strijd tegen het water de burgerij de toon aan. Vanaf de late Middeleeuwen tot in de zeventiende eeuw namen rijke burgers uit de snel groeiende steden het initiatief tot het bedijken, inpolderen en droogleggen van de meren en moerassen die het landschap van het westen, midden en noorden domineerden. In de landaanwinningen vestigden zich vrije boeren, die zich collectief te weer stelden tegen de nooit helemaal te bedwingen krachten van het water. Dat leverde duurzame, min of meer democratische bestuursstructuren op in polders en waterschappen.'
- <sup>247</sup> Volgens Noordervliet (2003:21) 'werkten de polder-, water- en hoogheemraadschappen eendracht en saamhorigheid in de hand, maar bleven sterk lokaal geconcentreerd'. De waterschappen zijn de eerste democratische bestuurs- en overlegorganen in ons land, en nog steeds de vierde 'democratievorm' (naast rijk, provincie en gemeente) binnen de Nederlandse grenzen. De onafhankelijkheid van de waterschappen wordt al vele jaren bediscussieerd, waarbij door de waterschappen vooral het volgende argument wordt

- ingezet. Waterschappen heffen een eigen belasting omdat dat de beste garantie zou zijn dat investeringen, beheer en onderhoud aan dijken, gemalen, baggeren van watergangen en rioolwaterzuiveringen – die vooral een langetermijnbeleid vereisen – niet op de lange baan worden geschoven door een politiek bestuur dat vaak meer op de korte termijn is gericht.
- <sup>248</sup> Lendering (2005) en Dekker (2008:55) hebben overigens grote bezwaren tegen deze benadering en spreken van een mythografie respectievelijk een mythe als wordt beweerd dat de Nederlandse overlegcultuur is ontstaan door de strijd tegen het water.
- <sup>249</sup> Popper wees er in *The Open Society and Its Enemies* op dat de belangrijkste verdienste van de democratie niet is dat we onze regeerders kunnen kiezen, maar dat we er langs reguliere weg van af kunnen komen als hun optreden ons niet meer bevalt (Van Gunsteren, 2002:24).
- <sup>250</sup> Prak en Luiten van Zanden (2013:14) beschrijven in hun studie over de ontwikkeling van het poldermodel van 1000 tot 2000 dat de polder zich stapsgewijs heeft ontwikkeld, met uitzondering van twee heftige periodes: de revolutie van de late zestiende eeuw en de Bataafse revolutie en de nasleep (laat achttiende, begin negentiende eeuw).
- <sup>251</sup> Nederland heeft er min of meer een kunst van gemaakt om niet te kiezen tussen deelbelangen, maar om juist aan alle deelbelangen tegemoet te komen (Iedema & Wiebinga, 2010:39). Deleeck (2008:501) wijst er op dat consensus niet uit de lucht komt vallen valt, 'zij moet worden gemaakt, met of zonder geestdrift'. Voor Lijphart (1968) is in dit verband bepalend dat de consensusdemocratie tot stand kon komen door 'niet op het niveau van de burgers wederzijds begrip te kweken, maar door op het niveau van de politieke leiders met elkaar samen te werken in plaats van te concurreren' (Andeweg, 2010:15).
- <sup>252</sup> Hugo de Groot (1625) verklaart waarom in de Nederlanden feodale verhoudingen niet de kans krijgen als volgt. Boeren die in de elfde eeuw een bepaalde streek willen ontginnen en bebouwen, krijgen de status van vrije pachter, mogelijk als gevolg van het feit dat het land uiterst drassig is en ontginning een tijdrovend en kostbaar karwei met onzekere resultaten. De overheersing van het platteland door vrije boeren en van de steden door het handelskapitaal is in de Lage Landen al vroeg een feit.
- <sup>253</sup> De Mul (2011a:5) voegt hier nog een argument aan toe: na de godsdienstoorlog tussen protestanten en katholieken, waaruit Nederland ontstond in de zestiende eeuw, moest een manier gevonden worden om op vreedzame wijze met elkaar samen te leven. Centraal immers stond de wens tot depolitisering van strijdpunten en het pragmatisch oplossen van (potentiële) conflicten in de relatieve beslotenheid (Glasbergen & Nelissen, 2010:156).

Zahn (2005:76) merkt op dat het principe van de Godsdienstvrede van Augsburg *cuius regio, eius religio* (wiens gebied, diens godsdienst) in Nederland omgekeerd werd: de verschillende confessionele bevolkingsgroepen probeerden met elkaar (soms tegen elkaar) het land en zijn instellingen naar de godsdienst te vormen. De staat werd geacht zich naar de godsdienst te voegen. Zo werden de kerken tot *res publica*, tot normstellende publieke instanties boven de staat (Zwalve, 2005).

- <sup>254</sup> Volgens Smalbrugge (2011:15) zijn soevereiniteit in eigen kring en het subsidia-riteitsbeginsel, die hij samenvattend omschrijft als 'ieder voor zichzelf in eigen kring', sleutelwoorden geworden in de Nederlandse politiek. Soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit verhouden zich tot elkaar als de schering en de inslag in een breiwerk.

De leer van subsidiariteit houdt in dat de overheid slechts initiatieven ontplooit als individuen of maatschappelijke organisaties zelf niet in staat zijn hun problemen op te lossen. Dat is een verticale ordening, naar analogie van de hiërarchische orde in de rooms-katholieke kerk zelf. De protestantse leer van soevereiniteit in eigen kring beschouwt de samenleving als een geheel van nevenschikte, gelijkwaardige en zelfstandige kringen, van gezin, kerk, maatschappelijke organisaties tot en met de staat zelf. Dat is een horizontale ordening, wat past bij de antihiërarchische protestantse cultuur (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2009:86).

- <sup>255</sup> Het gezamenlijk streven naar consensus betekent niet dat er niet regelmatig dissensus kan zijn. Volgens Pleij (2005) bestaat het poldermodel nu juist uit een 'eigenzinnige combinatie van conflictmodel en consensusbereidheid'.

Ook Prak en Luiten van Zanden (2013:15) beschouwen conflicten essentieel voor het poldermodel: 'Wie denkt dat het poldermodel niets anders is dan een vorm van pappen en nathouden waarmee de elites hun achterban zoet proberen te houden, zal merken dat een van de aspecten (...) juist het vermogen is om belangentegenstellingen aan het licht te brengen en om daar vervolgens een oplossing voor te vinden. In onze analyse is het poldermodel dus een samenlevingsvorm waarvan conflicten een integraal onderdeel vormen.'

Ralston (2011:24) verwijt de overheid dat zij dissensus niet als een intrinsieke eigenschap van ons systeem ziet en als zodanig als een groot goed, maar veel eerder als een obstakel beschouwt dat met overmacht moet worden bestreden. De overheid zet bij dissensus al snel een polarisatiepatroon in; zie bijvoorbeeld het conflict tussen de gemeente Rotterdam en de RIAGG inzake de Meldcode, waar Rotterdam veelvuldig de metafoer van oorlog voeren hanteert. Een dergelijke semantische strategie lijkt doorzettingsmacht te suggereren (Lamé-Brand, 2011:35).

Frissen vindt het consensusdenken niet gepast; hij stelt dat het meer een *'agreement to disagree'* is (Goslinga, 2013:13).

Andeweg en Thomassen (2011) stellen dat het consensusmodel zijn langste tijd heeft gehad. Van Os (2011:19) schrijft: 'Ooit was het belangrijk dat minderheden via een systeem van evenredige vertegenwoordiging zich vertegenwoordigd zagen in de politiek. Nu willen de kiezers kunnen "afrekenen". Politicologen zien het in hun cijfers: deelname aan een regering is een steeds grotere garantie voor verlies bij de volgende verkiezing. In de laatste vijftig jaar boekten alleen de coalities van het kabinet Den Uyl (1977) en van Paars I (1998) winst bij verkiezingen. Het werkelijke probleem is het consensusmodel met zijn coalitievorming. Neem het CDA. Al straffen de kiezers die partij genadeloos af, ze keert toch regelmatig weer terug in de regering. En wie een aantal jaar geleden koos vóór Wouter Bos (PvdA) en tégen Jan Peter Balkenende (CDA), kreeg allebei.' Als consensus door middel van compromissen niet mogelijk is, komt het gedogen om de hoek kijken. Het gedogen was tot de cafébrand van Voldendam en de vuurwerkramp van Enschede een type beleid geworden: het gedoogbeleid, dat volgens Achterhuis een bestuursvisie vertegenwoordigde waarin flexibiliteit centraal stond.

Zahn (2005:24) noemt dit opportunisme 'in een landje aan de zee, dat gewend is aan de kering van het getij', een deugd. 'Calvinistische standvastigheid en aanpassing aan nieuwe realiteiten sluiten elkaar niet uit. Heroriëntering, koersveranderingen, beleidsombuigingen: de zee levert de beeldspraak en de symboliek, en de moraal is er altijd bij betrokken.'

<sup>256</sup> Door De Mul (2011a) vanwege de pluralistische erkenning van tegenstellingen geschreven als 'polderpolytië'.

<sup>257</sup> Engbersen, 2009:213-218.

<sup>258</sup> Laroui, 2011.

<sup>259</sup> Levering, 2013:3.

<sup>260</sup> Volgens De Mul (2011:181) wordt het woord 'poldermodel' voor het eerst gebruikt door Ina Brouwer in 1990 in een artikel 'Socialisme en poldermodel' wanneer zij doelt op 'gedecentraliseerd bestuur en coöperatieve vormen' (volgens haar dient het socialisme zich verre te houden van dit type bestuur).

<sup>261</sup> Hét voorbeeld voor het eigentijds Nederlands polderen is de Sociaal-Economische Raad, door Van de Donk een 'consensusfabriek' genoemd die 'sociaal vrouwen organiseert' (Webeling, 2010a:50,52). Kenmerkend is de omschrijving van Rinnooy Kan (2010:13,14) bij het zestigjarig bestaan van dit adviesorgaan met zijn tripartiete structuur. We citeren uit zijn Ten Geleide van het jubileumboek: 'Zo heb ik met enige verbazing geconstateerd dat er in diverse hoofdstukken aanzienlijk belang gehecht wordt aan "vernieuwende ideeën", soms ook resulterend in een oproep aan de SER om meer proactief onderwerpen op

te pakken. Ik zie de rol en taak van de SER echter vooral als organisator van draagvlak voor oplossingen op beleidsterreinen die met flinke controverses en belangentegenstellingen gepaard gaan. Bij de SER ligt daarom minder de nadruk op geheel nieuwe ideeën, maar juist op het tot stand brengen van een in gezamenlijkheid gedragen oplossing. Een van mijn voorgangers sprak in dat verband van het verschil tussen “interessante” en “relevante” adviezen. Als de SER ergens in wil excelleren dan is het in de laatste categorie.’

De overlegeconomie, geïnstitutionaliseerd in de Sociaal-Economische Raad, heeft er onder andere toe geleid dat Nederland het minst aantal stakingsdagen van Europa heeft, wat duidt op een goed vestigingsklimaat voor buitenlandse ondernemingen (Ringeling & Kickert, 2010:87).

Als Lodewijk de Waal van de FNV en Hans Blankert van VNO-NCW een prestigieuze prijs van een Duitse stichting krijgen, halen ze deze prijs op samen in één auto, dit tot ontsteltenis van de Duitsers (Bregman, 2012:46).

<sup>262</sup> Winsemius zegt: ‘Het diepste punt van Nederland is 7,60 meter onder de zeespiegel. Het hoogste punt van Holland is 38 meter. In de Randstad heb je een hoogteverschil van 45 meter. Zo laag en hoog lopen de ruzies op’ (Nicolasen 2010:12).

<sup>263</sup> Zo had tot voor kort een relatief kleine jeugdzorgaanbieder als De Zuidwester in West-Brabant (inmiddels opgegaan in Jutz) te maken met 23 financieringsstromen, die na 31 december weer afzonderlijk verantwoord moesten worden (Clarijs, 2007:251).

<sup>264</sup> Voor de bestuurlijke situatie waarin de drie basale trekkrachten (Van Hout, 2007) overheid, markt en burger werkzaam (kunnen) zijn, gebruikte men eerst de term ‘meervoudig bestuur’, later kwam de term hybriditeit meer op. Hybriditeit wordt door Brandsen *et al.* (2006) gedefinieerd als ‘de feitelijke verbinding of vermenging van tegendelen zoals markt of overheid, publiek of privaats, individu of samenleving’ (Choy & Kenis, 2006:103).

<sup>265</sup> Volgens De Haan (2010:39) is de uitbreiding van de verzorgingsstaat niet het gevolg van Keynesiaanse planningshoogmoed, maar onder andere een gevolg van partijcompetitie, incrementele besluitvorming en druk van belangengroepen.

<sup>266</sup> De Mul (2011:5) stelt dat in het Nederlandse poldermodel instellingen steeds vaker directe politieke invloed uitoefenen in het overleg met de regering en zij raken, bijvoorbeeld in de vorm van adviesorganen, steeds nauwer vervlochten met de overheid en overheidsbeleid.

<sup>267</sup> Daarover denken is volgens Donner, de huidige vice-voorzitter van de Raad van State, al een teken van onverdraagzaam machtsdenken (Balkenende, 2002:27).

<sup>268</sup> In de publieke dienstverlening in onze analoge samenleving zijn cliënten, professionals, overheid en instellingen feitelijk allemaal afhankelijk van elkaar.



Echter, in de huidige beleidsdiscussie omtrent publieke dienstverlening lijkt de binaire benadering dominant: ligt deze nu op het terrein van de staat of van de markt?

De onenigheid over de richting, de omvang en de kwaliteit van de publieke dienstverlening is funest als niet duidelijk is wie daarover beslist, zo meent menigeen. De oplossing om dan maar alles radicaal te privatiseren of volledig terug onder te brengen onder overheidsfinanciering heeft de charme van de eenvoud, maar is niet mogelijk omdat de bestuurlijke ruimte daarvoor te klein is. De publieke dienstverlening is een gemengd bestel, dat wordt gekenmerkt door gedeelde zeggenschap in een gedeelde publieke ruimte.

<sup>269</sup> De Amerikaanse filosoof Fukayama constateert dat een democratie waar de meerderheid voortdurend zijn veto kan opleggen aan de minderheid (hij noemt een dergelijke democratie een 'vetocratie') vaak leidt tot politieke verlamming.

<sup>270</sup> Hemerijck spreekt in dit geval van 'beleidsimmobiliteit'.

<sup>271</sup> Dat het Nederlandse jeugd(zorg)beleid ook bewust problemen met hybriditeit over zich afroept, daarvan getuigt het Bureau jeugdzorg: enerzijds is het een provinciale dienst en valt het formeel onder de gedeputeerde, anderzijds heeft het een 'onafhankelijke' Raad van bestuur en Raad van toezicht. Het mag in dit opzicht niet verwonderlijk zijn dat er veel kritiek is op het functioneren van het Bureau jeugdzorg, alleen moet misschien de kritiek niet zozeer de organisatie en haar medewerkers worden aangerekend, maar juist de politiek die tot dit construct heeft besloten.

<sup>272</sup> Zie ook Hendriks, 2006:83. Dit lijkt overigens haaks te staan op de titel van het boek van Marc Chavannes (2009), *Niemand regeert*. Het citaat van Hoogerwerf en de publicatie van Chavannes leiden toch tot dezelfde conclusie: doordat iedereen zich overal mee bemoeit en kan bemoeien, is niemand specifiek verantwoordelijk. Je kunt daardoor zeggen dat iedereen regeert, Chavannes stelt dat daardoor niemand regeert.

<sup>273</sup> Barbara Tuchman (1991:34) schreef lovend over de Nederlanden in de Gouden Eeuw 'behalve dat van het bestuur, waarop ze zich tevreden stelden met een verlamdend systeem dat op het primitiefste eiland in de Stille Oceaan nog niet zou zijn getolereerd'. Het is een overheid 'waarin alles erop lijkt te zijn gericht om machtsconcentratie tegen te gaan. Het is een overheid die gekenmerkt wordt door subtiele evenwichten, veel overleg, halve verantwoordelijkheden, inefficiënties en overlap' (Bekker, 2009:32). Tot op heden is er kritiek op het voortdurend samen bespreken van elkaars visies om teneinde tot één gedragen standpunt te komen. Peper (2005:17) schrijft: 'Onze cultuur van schikken en plooiën (...) verdraagt zich moeilijk met het verhelderen van verantwoordelijkheden.'

<sup>274</sup> *NRC Handelsblad*, 17 september 1997.

<sup>275</sup> Hendriks (2006:179) voegt daar nog een vierde c aan toe, die van coöptatie.



- <sup>276</sup> Cuncaritis, de 'ziekte' van het gepolder, mag niet verward worden met de pol-derziekte. Bij een nieuwe polder braken vaak epidemieën uit. Waarschijnlijk was dat cholera, die gemakkelijk kon ontstaan in allerlei waterlopen die door de nieuwe dijken waren afgesneden en waren veranderd in stilstaande poelen (Mak, 2008:49).
- <sup>277</sup> In een centraal aangestuurde samenleving is de besluitvormingstijd veel korter. Echter, er is ook nog zoets als implementatietijd. Als de optelsom van beide varianten genomen wordt, is het verschil volgens oud-SER-voorzitter Rinnooy Kan aanzienlijk minder groot (*NRC Handelsblad*, 25 augustus 2012, pag. 23)
- <sup>278</sup> Het woord stroop of stroperigheid komt regelmatig terug in de politiek (bij-voorbeeld Te Veldhuis in de Tweede Kamer in 1996) en in de literatuur (zie de bundel van Hendriks & Toonen, 1998).
- <sup>279</sup> 'Clinton, Blair, Schröder en Jospin roemden het kabinet Kok. Nederland gold als gidslan op de Derde Weg die Europa tussen (...) het onbarmhartige kapi-talisme (...) en het militante communisme naar een welvarende, duurzame en rechtvaardige toekomst zou voeren' (De Mul, 2011a:5). Clinton prees in 1999 Kok met de opmerking: '*He was doing it all before we were*', daarmee doelend op zijn rol als een van de architecten van het Akkoord van Wassenaar van 1982 (Prak & Luiten van Zanden, 2013:211).
- <sup>280</sup> De reeks artikelen is later gebundeld uitgegeven; zie Chavannes (1994).
- <sup>281</sup> Van Stokkom (2010:142) definieert het huidige Nederland als een emotionele democratie, waar 'de weg is vrijgemaakt voor botte vormen van zelfexpres-sie en polariserend spreken. De gepassioneerde en opgewonden spreektoon, het temperament van grote ego's en het openlijk etaleren van emoties staan lijnrecht tegenover de traditionele deugden van nuchterheid en zuinigheid die de Nederlandse consensusdemocratie zolang hebben gekenmerkt. Die consen-susdemocratie had een beperkt emotioneel repertoire en hield politieke ego's in toom.'
- <sup>282</sup> Hendriks (2006) maakt een onderscheid tussen een penduledemocratie (de winnaar neemt alles), een consensusdemocratie (schikken en plooien), een kie-zersdemocratie (de kiezer is koning) en een participatiedemocratie (komt allen tezamen). Op pagina 38 somt hij nog 42 soorten van democratie op.
- <sup>283</sup> De pacificatiepolitiek is gebaat bij onderhandelingen van de politieke elite in het geheim. Volgens Hofland (1972:94) speelt 'de pers misschien wel de belang-rijkste rol in de geheimhouding van de gang van zaken bij de pacificatiepoli-tiek'.
- <sup>284</sup> Een voorbeeld betreft de instelling van de voetbaltoto indertijd. De protestants-christelijke zuil, vooral de ARP, is uit principe tegen de voetbaltoto. Daardoor lijkt een opportuun compromis niet mogelijk. De andere zuilen zijn ervóór en kunnen de ARP eenvoudigweg overstemmen. Dit gebeurt echter niet. Er is uit-

eindelijk een aantal concessies gedaan vanuit de voorstemmers (de inzet wordt beperkt, de hoofdprijs wordt verlaagd) om de minderheid ermee te verzoenen (Lijphart, 1992:119).

Voormalig minister-president Lubbers sprak in dit verband van de 'piepfactor': als er een minderheid is met heel grote belangen en het kan de meerderheid eigenlijk niet zoveel schelen, moeten de stemmen van de minderheid zwaarder wegen (Winsemius, 2010:23).

<sup>285</sup> Dat gebeurt volgens Lijphart in de verzuiling op een bijzondere manier: onverzoenlijkheid in het openbaar en compromisbereidheid achter de schermen.

<sup>286</sup> Voormalig minister-president Wim Kok antwoordt op de vraag wat de belangrijkste les is die hij door schade en schande heeft geleerd: 'Dat je nooit moet proberen met 6-1 te winnen. Een nipte overwinning is genoeg: 1-0 of 2-1' (Webeling 2010c:126,127).

<sup>287</sup> De oorspronkelijke Franse uitgave *Capitalisme contre Capitalisme* was van 1991.

<sup>288</sup> Daarnaast ziet Albert nog een derde soort, die nu sterk in opkomst is: het Chinese staatskapitalisme.

	Economische dynamiek	Maatschappelijke cohesie	Politieke democratie
Chinees	+	+	-
Rijnlands	-	+	+
Anglo-Amerikaans	+	-	+

*Vormen van kapitalisme. Uit: Peters en Weggeman (2009).*

<sup>289</sup> Prak en Luiten van Zanden (2013:279) noemen bij het Rijnlandse model *the blue banana*: de corporatieve zone die sinds de Late Middeleeuwen vanuit de Lage Landen via het Rijnland en Zwitserland naar Noord-Italië liep. Dit was een gebied met de hoogste urbanisatiegraad in Europa die, vanwege de vorm op de kaart, ook wel de *blue banana* van de stedelijke ontwikkeling wordt genoemd. Het is geen toeval, zo stellen zij, dat juist in dat gebied tijdens de negentiende eeuw het Rijnlands model tot stand kwam. Daarbij zou *open access* (North *et al.*, 2009) nodig zijn of een *inclusive society* (Acemoglu & Robinson, 2012), maar reeds aan het begin van de Hoge Middeleeuwen (zo rond 1000) zijn deze condities in Nederland aanwezig.

<sup>290</sup> Zie bijvoorbeeld de substantiële koerswijzigingen van de Amerikaanse politiek onder een nieuwe president indien deze afkomstig is van een andere politieke partij dan de voorganger.

<sup>291</sup> Karstanje (1989:134) stelt dat bij incrementeel beleid verschillende beleidsactoren bij besluitvorming zijn betrokken en dat beslissingen tot stand komen via voortdurend onderhandelen en bijstellen van doelen en middelen. Hij stelt

dat tegenover synoptisch beleid, waar beslissingen worden genomen door één actor op basis van rationele afwegingen.

<sup>292</sup> Anders dan bijvoorbeeld in de theologie of in de ethiek waar dualisme betekent dat zaken te herleiden zijn tot elkaar uitsluitende beginselen, zoals geest versus materie, of goed versus kwaad, is het dualisme in de politiek niet oppositio- neel. De dualiserende verantwoordelijkheden besturen en controleren zijn twee elkaar aanvullende kanten van de macht (Eshuis & Post, 2007).

<sup>293</sup> Polariseren is iets wat in de regel vanzelf gebeurt bij conflicten. Polariseren drijft mensen uit elkaar, omdat ze zich persoonlijk gaan identificeren met hun positie.

<sup>294</sup> Dit is een term uit de economie. Er is sprake van minimale spijtroutine als part- ners meedoen omdat zij, als er sprake is van succes, spijt hebben dat ze niet hebben meegedaan, en als er sprake is van falen, dat dit dan uitgespreid is over alle partners.

<sup>295</sup> Nederland, bestuurlijk een calvinistisch land, kent een ordening op basis van principes. We citeren Van Ewijk (2008): 'Conflicten over principes leidden tot nieuwe kerken en politieke partijen. Het merkwaardige feit deed zich voor dat deze principiële tegenstellingen tegelijk leidden tot een pacificatie van princi- pes in het publieke domein. Om ieder zijn principe te gunnen, moesten we in het publieke domein elkanders principe gunnen en bepaalde onderwerpen en debatten vermijden.' De verzuiling diende in Nederland als een organisatie- vorm voor de mobilisatie van minderheden (Ringeling & Kickert, 2010:79), en blijkbaar is dat geïnstitutionaliseerd.

<sup>296</sup> Volgens Velthuis *et al.* (2013:17) is 'institutionele verandering wel degelijk mo- gelijk'.

<sup>297</sup> Volgens de RMO (2011b:15) staat Nederland 'op nagenoeg elk institutioneel ontfermingsterrein in Europa aan de top'.

<sup>298</sup> Volgens de RMO (2013a:70) fungeren publieke instituties als scharnierpunten tussen burger en staat.

<sup>299</sup> We mogen daarbij niet vergeten: 'Verreweg de meeste zorg in de Nederlandse samenleving is mantelzorg, informele zorg, zorg in eigen netwerken en gear- rangeerd vrijwilligerswerk' (RMO, 2011b:31). Zo'n '85 procent van de Neder- landers redt het prima zelf en bekommert zich in grote mate om elkaar' (pag. 33).

<sup>300</sup> De term institutionalisme heeft ook een andere connotatie. De disfunctionele effecten en desocialiserende gevolgen van een langdurig verblijf in een instel- ling worden eveneens met institutionalisme aangeduid. Wing (1962) omschrijft institutionalisme als '*any behaviour which is evoked in an individual by the social pressures of an institution, a form of behavioral reaction which is said to occur fre-*

quently among individuals who have remained for prolonged periods in certain types of segregated community.'

Reeds in 1939 wijst Myerson erop dat de gebruikelijke hospitaalbehandeling van schizofrene patiënten een *prison stupor* of *prison psychosis* veroorzaakt en dat dit in verband te brengen is met de maatschappelijke afzondering. De schizofrene patiënt komt volgens deze auteur terecht in een 'motivationalel vacuüm'. Bettelheim en Sylvester (1948) gebruiken hiervoor de term *psychological institutionalism*. Hiermee duiden zij een syndroom aan dat bij veel patiënten voorkwam die een zekere tijd in een psychiatrische instelling hadden verbleven, namelijk onderworpenheid, apathie, depersonalisatie, verlies van individualiteit en eventueel een typische lichaamshouding en gang. In het Nederlands gebruikt men daar de term gestichtsdementie voor. Goffmann (1963) heeft met zijn *total institutions* deze enge vorm van institutionalisme definitief op de kaart gezet.

<sup>301</sup> Vlamingen spreken liever van nieuw institutionalisme dan van neo-institutionalisme.

<sup>302</sup> Onder formele instituties verstaan zij wetten, constituties, statuten en gedragscodes die doorgaans zijn gecodificeerd, plus de organisaties die op de naleving toezien en optreden bij niet-naleving. Bij informele instituties ontbreekt die codificering. Zie ook Van Dooremalen, 2013:58 e.v.

<sup>303</sup> Bij Russische beleidsmakers luidt een favoriet gezegde: 'Het kost acht maanden om een wet te schrijven, acht jaar om haar in te voeren, maar tachtig jaar om de wettelijke cultuur veranderd te krijgen.'

<sup>304</sup> Brants (2013:194) gebruikt dit woord wanneer hij de afbraak van het publieke mediabestel beschrijft.

<sup>305</sup> Hofland (1972:7) schrijft in *Tegels lichten*: 'Zo ontvangt de mens het erfdeel der vaderen, maakt hij zich geëerbiedigde tradities eigen en zorgt dat opeenvolgende geslachten zelfbewust en op roem belust met hun hoofden tegen identieke muren lopen.'

<sup>306</sup> <http://www.huppi.com/kangaroo/Pathdependency.htm>

<sup>307</sup> <http://www.businessdictionary.com/definition/path-dependency.html>

<sup>308</sup> Toch wordt niet door iedereen *path dependency* als belangrijkste oorzaak van voorgekookte ontwikkelingen gezien. De Klerck (2006:38) schrijft hierover: 'Politieke inertie en institutionele sclerose liggen voortdurend op de loer. Hoewel de notie "padafhankelijkheid" een onmiskenbare bijdrage leverde aan een herwaardering van de historische dimensie en de diachrone methodologie, wordt ze niet door iedereen met eenzelfde intensiteit aangenomen en/of verdedigd. Voor heel wat auteurs is de boodschap *history matters* relevant maar ontoereikend, en moet beleidscontinuïteit niet overdreven worden.'

Visser en Hemerijck (1998:77) hebben eveneens kritiek op het te ver doorvoeren van padafhankelijkheid als verklaringsmodel: 'Spelregels structureren collec-

tieve besluitvorming en collectieve actie, maar besluitvorming en collectieve actie kunnen tevens aanleiding geven tot institutionele verandering.'

<sup>309</sup> Costa-Font and Eduardo Rodríguez-Oreggia. *Path Dependency and the Allocation of Public Investment in Mexico*. Opgehaald van: <http://www.uia.mx/campus/publicaciones/IIDSES/pdf/investigacion/idses11.pdf>, pagina 9.

<sup>310</sup> Dat het spoor nog vastzit in het Victoriaans tijdperk daarvan getuigt de volgende analyse. *Four feet 8-1/2 inches (1.435 meters) is the standard gauge for railways throughout North America, in much of Europe, and altogether on over half of the world's railway routes. Indeed, it has been the most common gauge throughout the history of modern railways, since the late 1820s. Should we conclude, as economists often do for popular products or practices, that this standard gauge has proven itself technically and economically optimal? Has it been chosen because of its superior performance or lower costs? If so, has it proven superior for every new generation of railway technology and for all changes in traffic conditions? What of the other gauges, broader or narrower, that are used as local standards in some parts of the world: are these gauges generally used because different technology or different traffic conditions in those regions favor these gauges? The answer to all these questions is no. The consensus of engineering opinion has usually favored gauges broader than 4'8.5", and in the late nineteenth century an important minority of engineers favored narrower gauges. Nevertheless, the gauge of 4'8.5" has always had greater use in practice because of the history of its use. Indeed, even the earliest modern railways adopted the gauge as a result of history. The "father of railways", British engineer George Stephenson, had experience using the gauge on an older system of primitive coal tramways serving a small group of mines near Newcastle, England. Rather than determining optimal gauge anew for a new generation of railways, he simply continued his prior practice. Thus the gauge first adopted more than two hundred years ago for horse-drawn coal carts is the gauge now used for powerful locomotives, massive tonnages of freight shipments, and passenger trains traveling at speeds as great as 300 kilometers per hour.*

Opgehaald van: <http://eh.net/encyclopedia/article/puffert.path.dependence>.

<sup>311</sup> Het uitgangspunt van David was de configuratie van het qwerty-toetsenbord. Bij het toetsenbord van de typemachine zijn de letters zo geplaatst dat bij het schrijven van een willekeurige Engelse tekst de kans op het jammen van de stalen armen van de machine zo klein mogelijk is. Qwerty garandeerde zo een efficiëntieoptimum en werd wereldwijd de standaard. We zitten er nu nog steeds aan vast, terwijl de beperkingen van de ouderwetse typemachine geen rol meer spelen en efficiëntere systemen mogelijk zijn. De oorzaak hiervan is dat we destijds hebben gekozen voor qwerty.

Samengevat door Paul David: *History matters*. Uit: De creativiteit van de politieke cultuur. Opgehaald van: <http://www.freeonlineresearchpapers.com/de-creativiteit-van-de-politieke-cultuur-nederlandse>

<sup>312</sup> 'Path dependency is strong proof that markets are not always magical, and certainly do not always act for the best. To break free from path dependency requires group action that involves a high level of agreement, commitment and energy. The natural candidate in these situations is government.' Opgehaald van: <http://www.huppi.com/kangaroo/Pathdependency.htm>

<sup>313</sup> Zij presenteren het synoptisch-rationeel besluitvormingsmodel: hier worden besluiten (op klassieke wijze) genomen aan de hand van relevante informatie op rationele wijze. Daarnaast onderkennen zij de incrementele besluitvorming, wat in de praktijk inhoudt dat het vaak aanmodderen is. Dit incrementeel model gaat uit van onzekerheden, strijdige belangen en organisationele belemmeringen. Daarom is er vaak sprake van onvolledige en verwarrende informatie. Het model geeft aan dat de besluitvorming vaak in kleine stapjes geschiedt en vooral zijn toepassing vindt bij complexe beslissingen. De hoeveelheid actoren maakt het niet mogelijk radicaal af te wijken van de bestaande situatie. Daarnaast onderscheiden de auteurs nog *mixed scanning*, dat een tussenvorm van de twee vorige modellen is, het niet-beslissenmodel, waarbij het probleem op z'n beloop wordt gelaten, en tot slot het vuilnisbakmodel, waar oplossingen voorhanden zijn, maar het probleem nog bij moet worden gezocht.

<sup>314</sup> Zie ook het klassieke artikel van Lindblom (1959), *The Science of "Muddling Through"*.

<sup>315</sup> Er wordt in dat verband gesproken van *the compromise of embedded liberalism* (Ruggie, 1982, in WRR, 2012b:23). Na de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog zijn er internationaal afspraken gemaakt over de verhouding tussen markten en overheden. Daaraan is, als reactie op budgettaire problemen van nationale overheden eind jaren zeventig, rond 1980 een eind gekomen, bijvoorbeeld door de Europese Akte van 1986-1987, waarmee de interne Europese markt voltooid werd, en de Washington Consensus, die het beleid van meer markt en minder overheid aanmoedigde.

<sup>316</sup> Een fraai voorbeeld van institutionalisme en padafhankelijkheid vinden we recentelijk in het onderwijsbeleid. Nadat de Commissie Dijsselbloem vernietigend heeft geoordeeld over de wijze waarop de politiek de hervormingen in het onderwijs heeft doorgedrukt met geweld, omkoping, list en bedrog, heeft de voltallige Tweede Kamer haar fout erkend en spijt betuigd. Maar zij heeft op geen enkele manier haar werkwijze aangepast (Lamé, 2011:20). Daarom kan het gebeuren dat nog geen jaar later de toenmalige minister Van Bijsterveldt dezelfde typen beleidsfouten maakt wanneer zij haar 'vernieuwingen' afkondigt.

- <sup>317</sup> Ik neem in het vervolg van dit onderzoek graag deze term van Engbersen over om de structurele combinatie voor Nederland aan te geven.
- <sup>318</sup> Hij was tevens de oprichter van het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO), onderdeel van TiasNimbas Business School van de Tilburg University.
- <sup>319</sup> Shafritz *et al.* (2004:1) stellen dat bestuurskunde teruggaat tot *biblical times and before*, en zij verwijzen daarbij onder andere op de Griekse, Egyptische en Babylonische culturen.
- <sup>320</sup> Er zijn voldoende passages in het Oude Testament die hiervan getuigen. Zo kennen we in dit verband II Koningen 6:28-29. Wanneer er sprake is van een ernstige hongersnood in Samaria, besluiten twee moeders hun beide kinderen te doden en op te eten, zodat zij beiden een overlevingskans hebben. Zij spreken af dat eerst moeder één aan de beurt is, en de volgende dag moeder twee. Maar nadat moeder één haar kind heeft gedood en het gezamenlijk is opgegeten, komt moeder twee de volgende dag haar afspraak niet na. Moeder één beklagt zich bij de koning over deze vorm van contractbreuk. Vers 28 en 29 luiden: 'Verder vroeg de koning haar: Wat hebt gij? Zij antwoordde: Deze vrouw heeft tot mij gezegd: Geef uw zoon, dat wij hem vandaag eten; dan zullen wij morgen mijn zoon eten. We hebben dus mijn zoon gekookt en hem opgegeten. Maar toen ik de volgende dag tot haar zeide: Geef nu uw zoon, dat wij hem eten, had zij haar zoon verborgen.' (Bijbel, 1984: 467-468). Blijkbaar is er in de Oudheid een cultuur waarin men tijdens hongersnood de eigen kinderen opeet, zo getuigen ook andere Bijbelteksten als Deuteronomium 28:53-56 en Leviticus 26:29.
- Blijkens de *Siete Partidas*, een Spaanse compilatie in de veertiende eeuw van Romeinse, Duitse en nieuwe wetten, opgesteld door Alfonso de Wijze van Castilië, komt in West-Europa tot ver in de Middeleeuwen het thema van het opeten van eigen kinderen nog voor (Boswell, 1990:231). Het betreft hier het voorschrift dat een burchtheer bij een belegering vanwege de uithongering de burcht niet eerder mag opgeven dan nadat hij eerst zijn eigen kind heeft opgegeten. Alfonso de Wijze schrijft: 'Als hij dit voor zijn heer kan doen, is het passend dat hij dat eveneens voor zichzelf mag doen.' Moeders waren overigens niet gerechtigd hun kinderen op te eten of te verkopen (kinderen waren eigendom van de vader).
- <sup>321</sup> Er zijn ook andere manieren om afstand te doen van kinderen. Zij worden vaak geofferd, zoals het bekende voorbeeld van Abraham die bereid blijkt te zijn zoon te offeren laat zien (Genesis 22) en zoals van Carthago, de grote rivaal van Rome, bekend is dat het regelmatig kinderoffers brengt. Er zijn massagraven van duizenden kinderen gevonden, zo meldt Sommerville, 1990:45. Maar ook worden zij verlaten (bijvoorbeeld wanneer Sara Abraham zich dwingt te ont-



doen van zijn zoon Ismaël en de Egyptische slavin Hagar, of de verlating van Mozes in Exodus 2) of verkocht (bijvoorbeeld Jozef die door zijn broers als slaaf wordt verkocht, in Genesis 37).

<sup>322</sup> Dat dit verleden minder ver weg is dan het schijnt, mag blijken uit de voortdurende discussie over het vondelingenluikje. Heyman (2009) bepleit, ter voorkoming van neonaticide, per provincie één vondelingenluikje open te stellen. In een aantal Europese landen zijn vondelingenluikjes toegestaan, zoals bijvoorbeeld in België, Tjechië en Zwitserland (Vinckx, 2013:18) en ook Duitsland telt zo'n honderd *Babyklappes* (Vermeulen, 2013:19), waar sinds 2000 zo'n 500 baby's zijn afgegeven. Zelfs Vaticaanstad heeft sinds jaar en dag een vondelingenluikje.

<sup>323</sup> Ook in de Romeinse tijd heeft de patriarch het recht om zijn kinderen te doden (Csikszentmihalyi, 2004:104). Vooral het doden van zuigelingen is wijdverbreid (Van der Veer, 2011:89). Voor de Romeinse morele standpunten en wetten vormt de mythologie een belangrijke inspiratiebron. Daar waar de stichting van de Romeinse staat zelf een voorbeeld van verlating is, blijkt verlating een vertrouwd onderdeel van het Romeinse leven te zijn (Boswell, 1990:99). De Romeinse wet van de twaalf tafelen verbiedt het verzorgen van misvormde kinderen (Pieterse, 1982:17).

Verlating is in die dagen een maatschappelijk geaccepteerde oplossing voor een kind dat op het verkeerde moment, met het verkeerde geslacht of in verkeerde omstandigheden geboren is. Verlatingen vinden plaats op drie manieren: verkoop (als slaaf), onderschuiven (hierbij wordt een zojuist geboren baby meegegeven en toegeschreven aan een andere vrouw), en te vondeling leggen op een openbare plaats.

Men kent een vaste openbare plaats waar kinderen te vondeling kunnen worden gelegd, zoals ten tijde van keizer Augustus op de markt bij de 'zuigelingenpilaren'. Veel kinderen sterven vaak voortijdig van honger, kou, of doordat ze door honden of roofvogels worden opgegeten. De joodse filosoof Philo van Alexandrië (eerste eeuw na Chr.) spreekt zich om die reden uit tegen het te vondeling leggen van kinderen: hij stelt dit, als eerste, gelijk aan moord. Bij het te vondeling leggen wordt er vaak iets meegegeven aan de vondeling zodat latere herkenning mogelijk is (dat ouders bij het te vondeling leggen vaak een teken achterlaten voor latere hereniging duidt eerder op wanhoop dan op liefdeloosheid, zo stellen Bakker *et al.*, 2006:332). De vader heeft namelijk het recht, hij is de eigenaar van zijn kinderen zoals hij ook eigenaar van zijn slaven en dieren is (Hudig, 1955:22), om zijn kind te vondeling te leggen en nadien weer op te eisen bij degene die zich over het kind heeft ontfemd tegen een wettelijk bepaalde financiële vergoeding. Als de vader aan kan tonen dat het kind van hem



is, kan hij voor een vastgestelde prijs (vaak de kosten van het eten gedurende de periode dat het kind is opgevangen) het kind weer opeisen.

Romeinse ouders kunnen hun kinderen ook verkopen. Ook zij kunnen later hun kinderen weer teruggeisen, wat vaak gebeurt als er winst gemaakt kon worden bij nieuwe verkoop. Wettelijk is bepaald dat de vader zijn vaderlijk gezag verliest als hij hetzelfde kind drie keer verkocht heeft (Boswell, 1990:47).

Veel kinderen komen, als ze de verlating overleven, in de prostitutie terecht, waarmee de Romeinen op een belangrijk probleem stuiten: wat te doen met de (onbewust) incestueuze situatie als voor een Romein de prostituee zijn kind is? De meeste wet- en regelgeving in het Romeinse Rijk ten aanzien van kinderen betreft dit onderwerp.

<sup>324</sup> In het oude Egypte worden kinderen zelden vermoord, maar vaker te vondeling gelegd. De latere Grieken zijn onder de indruk dat de Egyptenaren geen kindermoord plegen; zij brengen dit in verband met het feit dat Egypte een rijk land is dat alle monden kan voeden (Sommerville, 1990:25).

Vuilnishopen zijn een geliefde plaats om kinderen te vondeling te leggen; daar komen dagelijks veel mensen, waardoor de kans dat het kind gevonden zal worden groot is. Te vondeling leggen is volgens de Egyptenaren (en later ook de Grieken en de Romeinen) nadrukkelijk geen moord, juist omdat het de bedoeling van ouders is dat het kind gevonden (gered) zal worden.

Griekse filosofen als Plato (wel beschouwd de eerste pedagoog, Bakker *et al.*, 2006:7), Aristoteles en Epictetus stellen zich op het standpunt dat het krijgen van een kind niet de verplichting met zich meebrengt het ook te onderhouden (Boswell, 1990:67). Young-Bruehl (2012) noemt Aristoteles de bekendste kindhater uit de geschiedenis; Aristoteles meent dat kinderen geen redelijke denkvermogens hebben, geen rechten hebben en dat ze bezit zijn. Met deze opvatting kunnen kinderarbeid en slavernij worden gelegitimeerd (*NRC Handelsblad*, 9 maart 2012, pag. 13). Young-Bruehl stelt dat de Aristotelische assumpties over kinderen diep ingebakken zitten in de westerse samenleving.

Klassieke schrijvers zien kindermoord als het onbetwiste recht van de vader en in het geval van een misvormd of ziekelijk kind zelfs als een plicht (Sommerville, 1990:49). Tot ver in de twintigste eeuw blijft men in Nederland spreken van 'vaderlijke macht'; eigenlijk is dat pas in 1956 definitief voorbij als de handelingsonbekwaamheid van de gehuwde vrouw wordt opgeheven (Wiarda, 1971:217,218).

Aristippus (ongeveer 435 tot ongeveer 356 voor Chr.), leerling van Socrates, is van mening dat een man zich mag ontdoen van zijn kinderen, want 'we ontdoen ons immers ook van ons speeksel, onze luizen en dergelijke' (Tilanus, 1998:42). Hippocrates meent dat alleen gezonde kinderen die zichzelf een weg naar de buitenwereld banen, geboren moeten worden. Een verlossing met hulpmidde-

len is voor hem uit den boze: dat zal alleen maar leiden tot zwakke kinderen. Wel is het acceptabel dat er lekker eten voor de boreling in de kamer wordt geplaatst om hem zo sneller naar buiten te lokken (Dupuis *et al.*, 1987:10). Dit uitgangspunt heeft nog lang gegolden. Het volksgeloof wil later dat er deuren worden opengezet, als voorbeeld voor het kind (Naaktgeboren, 1987:63). Albrecht Dürer heeft op zijn tekening Geboorte van Maria een kast met opengetrokken lade op de voorgrond gezet.

<sup>325</sup> In vroegere tijden bestaat er geen scheiding tussen kerk en staat: de kerk *is* de staat (Iedema & Wiebinga, 2010:23). Zeker in de eerste helft van Middeleeuwen is er in feite slechts één enkele opvoedende macht werkzaam: de kerk (Vloemans, 1960:156). De kerk heeft in die periode als enige institutie een rol in het opvangen en onderbrengen van vondelingen: eerst bij de kerkdeuren in de vroege Middeleeuwen (De Rooy (1982:105) schrijft overigens dat er reeds vanaf de vijfde eeuw na Christus hier en daar vondelingentehuizen zijn), later – tot ver na de Middeleeuwen – in de kerk zelf (bijvoorbeeld in een marmeren kom in de kerk van Trier). Vanaf de vijfde eeuw na Christus kent men het systeem van betaalde pleegzorg, georganiseerd door de kerk. Daarbij worden volle wezen en half-wezen, indien er binnen het kerngezin of de familie geen oplossing voorhanden is, na de zondagse hoogmis op een regenton gehesen en kunnen gezinnen een bod doen voor de verzorging van dat kind. Tot toewijzing wordt besloten op basis van slechts één (economisch) argument: de goedkoopste aanbieder krijgt het kind toegewezen (De Rooy, 1982). Deze vorm van betaalde pleegzorg met het systeem van hou-moeders voldoet in de late Middeleeuwen niet meer. Er komt een eind aan de uitbesteding in pleeggezinnen *daer sij niet wel op ghebracht en werden*. Blijkbaar is de kerk niet tevreden over het resultaat. Bovendien wordt de uitbesteding te duur bevonden en de controle op de zorg blijkt moeilijk (Visser, 2009:21; Brinkgreeve, 1994).

Er is vanaf 1000 een overgang te zien in de verantwoordelijkheid in de zorg voor kinderen die hulp nodig hebben: zij verschuift langzaam van de kerk naar de adel. Het wordt in die periode de taak van edelen om op te komen voor de zwakken in de samenleving, in het bijzonder ouderen en wezen. Zijn de Graven van Holland in het begin zelf nog de voogd van weeskinderen, later – tot in de dertiende eeuw – krijgen zij het recht en de plicht om voogden te benoemen voor de weeskinderen. In de loop van de dertiende en veertiende eeuw staan zij de oppervoogdij (de voogdij over de voogden) af aan steden; zo wordt door Graaf Willem van Beijeren op 3 mei 1355 aan de burgemeesters en schepenen van Delft het vervoogdingsrecht verleend, op 14 maart 1451 doet Philips van Bourgondië dat aan het bestuur van Den Haag. Het zijn vervolgens de burgemeesters of schepenen die zich het lot van deze kinderen aantrekken; dit blijkt echter zo'n omvattende taak dat sindsdien veel Hollandse steden het idee

van Vlaanderen overnemen om speciale ‘weesmeesters’ te benoemen die voor hun werkzaamheden een speciale kamer krijgen toegewezen: de weeskamer (Bergsma, 1855). De weeskamer is een plaatselijke instelling die belast is met het toezicht op het beheer van de bezittingen van minderjarige (half-)wezen en personen die ‘onmondig’ zijn. De weeskamer voorkomt dat anderen zich de nagelaten bezittingen van de overleden ouder(s) van een minderjarig kind toe-eigenen. Het toezicht beperkt zich overigens niet tot de nalatenschap, het is breder: het betreft ook de lichamelijke en geestelijke zorg. Men spreekt daarbij over ‘onbejaarde’ en ‘bejaarde’ wezen. De ‘onbejaarde wezen’ zijn de minderjarige (half-)wezen, met de ‘bejaarde wezen’ worden meerderjarigen bedoeld die blind, doof, stom of verstandelijk beperkt zijn. Onder de laatste categorie vallen overigens ook mensen die niet met hun geld om kunnen gaan of vaak dronken zijn, de zogeheten verkwisters. Volwassenen die volledig afhankelijk zijn van de stad worden ook wel ‘stede-kinderen’ genoemd (Clarijs, 2013).

- <sup>326</sup> Ondanks dat er in de zesde en zevende eeuw allerlei handboeken met straffen voor de verschillende zonden komen (boeteboeken), wordt verlaten van of moord op eigen kinderen niet bestraft. In Friesland geldt een wet, deze wet wordt in de negende eeuw na Christus gemeengoed in het hele rijk van Karel de Grote (Boswell, 1990:156), die stelde dat moeders die hun pasgeboren kinderen doden nadrukkelijk zijn vrijgesteld van de gebruikelijke boetes die op moord staan (pag. 159).

Voor een actuele studie naar kinderdoding in Nederland verwijzen wij naar Heyman (2012). Verheugt (2007) komt in zijn dissertatie met recente cijfers van kinderdoding in Nederland. Gemiddeld komt tien tot vijftien keer per jaar een geval van kinderdoding aan het licht. Van de kinderdoders is meer dan twee derde als kind lichamelijk of psychisch mishandeld en 85 procent heeft een of meer dierbaren verloren. Verheugt geeft een profielschets van de daders: hij stelt dat kinderdoders vaak een (nieuw) verlies (scheiding, sterfgeval, falen) niet kunnen dragen, wat ertoe leidt dat een ouder zijn kind doodt. Mannen, twee derde van de daders, doden vooral uit wraak, jaloezie of straf, terwijl vrouwen, een derde van de daders, vaker doden vanwege een psychose of de ongewenstheid van het kind.

- <sup>327</sup> Met de opgang van de christelijke kerk in de donkere Middeleeuwen komt er een vierde manier van verlaten bij: de oblatie. Hierbij wordt het kind blijvend afgestaan aan een klooster. Uittreding later wordt bestraft met excommunicatie. Documenten over oblatie noemen de hemelse beloning voor ouders, niet voor de oblaat zelf. Bij aristocratische families is oblatie vaak een strategisch middel om zeggenschap te verwerven in de kerkelijke hiërarchie. Omdat de kloosters de zorg van jonge kinderen niet op zich kunnen nemen ontstaat er uitgebreide regelgeving over de minimumleeftijd die een oblaat

moet hebben. Sommige kloosters hanteren de kleuterleeftijd als minimum, de meeste kloosters accepteren geen oblaten jonger dan 6 of 7 jaar (Boswell, 1990: 214). De speeltijd voor de jonge kinderen wordt per klooster gereguleerd: bij sommige kloosters één keer per week, soms één keer per maand. Het Tiende Concilie van Toledo (656 na Christus) bepaalt dat alleen kinderen tot 10 jaar aan kloosters geschonken kunnen worden. In het begin van de dertiende eeuw stelt Gregorius IX dat meisjes pas op hun twaalfde en jongens op hun veertiende de kloostergeloften hoeven af te leggen; daarna kunnen zij uit het klooster vertrekken wanneer zij willen. Later laat Innocentius IV (1195 -1254) vastleggen dat de geloften op vijftienjarige leeftijd bevestigd moeten worden.

<sup>328</sup> Verlaten wordt algemeen gezien als een fatsoenlijke manier voor ouders om zich aan ouderlijke plichten te onttrekken. De eerste christelijke keizer Constantijn de Grote (ongeveer 280-337 na Christus) verwerpt als eerste het recht van ouders om hun kinderen terug te eisen; vanaf dat moment verwerven de nieuwe eigenaren met het pleegouderschap of de koop het absolute gezag. Het is keizer Valentinianus (keizer van 364-375 na Christus) die in 374 besluit dat alle ouders hun kinderen moeten onderhouden. Veel invloed heeft dit decreet niet; in die dagen takelt (het gezag van) het Romeinse Rijk af en krijgt de christelijke kerk steeds meer invloed op het dagelijkse leven. De inmiddels geïnstitutionaliseerde kerk verbiedt het te vondeling leggen niet. Wel ontstaat een steeds grotere rol van de kerk bij de distributie van kinderen (Boswell, 1990:128). De kerk beslist met het Concilie van Vaison (442 na Christus) dat ouders niet meer dan tien dagen de tijd hebben om hun verlaten kinderen terug op te eisen; daarmee verslechtert feitelijk de positie van kinderen omdat het verlaten wordt geïnstitutionaliseerd door de kerk.

Daarnaast speelt ook de christelijke cultuur ten aanzien van geslachtsgemeenschap verlatingen in de hand. Misvormde kinderen, kinderen die aan toevallen lijden, dove of blinde kinderen, kinderen met een 'valse inborst', zij allen zijn volgens de kerk het gevolg van ouderlijke overtredingen op de echtelijke betrekkingen. Gemeenschap is immers verboden tijdens de menstruatie, tijdens het zogen, in de vastentijd, op zondagen of in verkeerde houdingen. Vanaf de vroege Middeleeuwen, en vanaf de twaalfde eeuw ook volgens kerkelijke wetgeving, is in de zoogperiode seksueel contact tussen echtgenoten verboden; een oplossing is om een min in dienst te nemen. Dit werkt in de hand dat men kinderen die uit dergelijke 'overtredingen' worden geboren, 'discreet' laat verdwijnen. Ook ten minste één kind van een tweeling loopt gevaar, want het volksgeloof wil dat een tweeling voortkomt uit overspel.

Er doen zich nog andere redenen voor van verlatingen. In de dertiende eeuw wordt het huwen van priesters verboden, en wordt op deze wijze afstand ge-

daan van hun kinderen. Bovendien zorgt de overbevolking in de almaar groeiende steden met hun losse seksuele moraal voor veel onwettige kinderen.

De aandacht en moraal in de Middeleeuwen zijn veeleer gericht op de consequenties van het verlaten (onder welke condities kan een kind terug worden opgeëist, hoe weet men of een vondeling is gedoopt, hoe te voorkomen dat een vader incest bedrijft met zijn verlaten kind als prostituee, enzovoort) dan op de moraliteit van het verlaten zelf.

<sup>329</sup> De redenen voor de nu op ons als luguber overkomende handelwijze van ouders ten aanzien van kinderen zijn divers. Zoals eerder gesteld, is armoede voor veel ouders een reden om zich te ontdoen van hun kind(eren). Hugo de Groot (1625) spreekt in de zeventiende eeuw nog van het eigendomsrecht van ouders op hun kind, een gedachte die nog lang heeft voortgeleefd. Hij stelt: ‘(...) door voortplanting wordt voor ouders recht verkregen op de kinderen’ (Commissie voor de herziening van het kinderbeschermingsrecht, 1971:36).

<sup>330</sup> Het eerste (in Europa bekende) voorbeeld van een weeshuis betreft het Coen Cuserhuis in Haarlem. In de Hoekse en Kabeljauwse strijd om de hegemonie van Holland wordt de zoon van ridder Coen Cuser op het Binnenhof in Den Haag vermoord. Getroffen door het leed om zijn gedode zoon schenkt hij in 1394 een huis voor de opvang en verzorging van de armen van Haarlem. Enkele jaren later evolueert dit tehuis naar zijn specifieke taak voor weeskinderen: het eerste Burgerweeshuis is gesticht.

Deze daad van Cuser is in die dagen opmerkelijk. Terwijl de lokale overheid stilaan bemoeienis krijgt met de zorg voor jeugdigen in de vorm van weeskamers, komt er een initiatief van particulieren naast. De actie van Cuser krijgt ruime navolging: in meerdere steden ontstaan particuliere weeshuizen. Na de Reformatie, en vooral na de Religievrede van 1581, worden vele weeshuizen opgericht; elke denominatie wil zich vertegenwoordigd weten. Zo ontstaat er een grote verscheidenheid aan intramurale jeugdvoorzieningen, zoals rooms-katholieke, lutherse, gereformeerde, hervormde, evangelisch-lutherse, doopsgezinde, Waalse, oud-katholieke, Schots-hervormde en Engels-hervormde weeshuizen. Brouwer (2010:43,44) schrijft: ‘(...) de Republiek blonk uit in een grote hoeveelheid stichtingen en liefdadigheidsinstellingen die weeskinderen (...) of vondelingetjes opvingen. Geen enkele religieuze gemeenschap wilde onderdoen voor de andere. Ieder kerkgenootschap (...) had haar eigen weeshuizen (...). In alle twintig steden die de Republiek in die tijd rijk was (zij had meer steden dan in het veel grotere Engeland), waren soortgelijke gasthuizen aanwezig.’

Deze actieve inzet van de kerken heeft volgens Visser (2009:16) niet in de laatste plaats te maken met de religieuze plicht van barmhartigheid, ontleend aan Mattheüs 25, vers 35-36. In het verlengde van die opdracht voelen de verschillende

denominaties de praktische noodzaak om de geloofsopvoeding van weeskinderen in eigen hand te nemen, ter handhaving en versterking van de eigen geloofsgemeenschap. In de stedelijke burgerweeshuizen is de opvoeding gestoeld op de calvinistische beginselen. Schama (1988) geeft als algemene oorzaak van de kerkelijke weeshuizen de calvinistische definitie van rijkdom. God heeft niet verboden (veel) geld te verdienen of zelfs ter beurze te gaan, maar men dient met die rijkdom wel 'het goede' te doen. In dat opzicht is liefdadigheid voor de rijke burgerij geen vrije keuze maar noodzaak.

Naast die inzet van particulieren en kerken krijgen vanaf de roerige zestiende eeuw ook lokale overheden aandacht voor weeskinderen. In iedere zichzelf respecterende stad sticht men een weeshuis, Sommerville (1990:93) spreekt zelfs van een wedijver in steden tussen religieuze groeperingen en stedelijke overheid om weeshuizen te bouwen, vaak met een interne vakschool. Voorwaarde om het kind in het huis toe te laten is meestal, zeker geldt dat voor de Burgerweeshuizen, dat het weeskind een poorterskind is (Clarijs, 2013:47; Danneels, 1995:133; Bakker *et al.*, 2006:330). De wezen krijgen er onderdak, eten, verzorging en eenvoudig onderwijs aangeboden. Dat is meer dan waar menig kind buiten het weeshuis op kan rekenen (Visser, 2009:43). Het pedagogisch beleid, voornamelijk ingevuld door begrippen als orde, tucht en reinheid van zeden, wordt vastgesteld door het regentschap en in grote gestrengheid uitgevoerd door de binnenhuisvader en -moeder. Misplaatste weekhartigheid tegenover de wezen zal in de ogen van de regenten alleen maar leiden tot 'verwende bloemzoete femelaars' (Schoor, 1994). Hoewel er in een aantal steden aparte vondelingentehuizen zijn, worden in de Noordelijke Nederlanden vondelingen ook vaak bij een weeshuis neergelegd, en dan daar opgenomen (Danneel, 1995:98).

In de zeventiende eeuw heeft in de Lage Landen elke stad een weeshuis. Er ontstaat een zekere specialisatie: gasthuizen met heterogene bewoners worden dolhuizen, pest- en leprozenhuizen, oudemannen- en vrouwenhuizen, hofjes voor vitale ouderen, en tehuizen voor wezen, vondelingen, verlaten kinderen (Bakker *et al.*, 2006:329). Men spreekt wel van *le grand renfernement*, de grote opsluiting (Depaepe, 1998:19). Naast de tehuizen voor specifieke doelgroepen worden in de zogeheten armenhuizen weeskinderen en ouden van dagen gecombineerd. Later acht men de combinatie ouderen en kinderen ongelukkig, omdat men meent dat ouden van dagen de levenssappen van de kinderen doen uitdrogen wanneer men hen in elkaars omgeving laat slapen (Kruithof, 2005:9). Nog geen vijftig jaar geleden konden we deze huisvestelijke situatie aantreffen in Delft.

<sup>331</sup> Recentelijk is er in het Dordrechts Museum een tentoonstelling en bijbehorende boekuitgave geweest met de titel *De kunst van het opvoeden*. Aan de hand van

vooral schilderijen wordt geconcludeerd dat ouders opvoeding belangrijk vonden (Fila & Dekker, 2013:7). Dat strookt niet met de gegevens zoals ik die eerder heb gevonden. Waarschijnlijk speelt hier het feit dat er sprake is van sociale vertekening: het was de elite die het zich kon permitteren om zich te laten portreteren, en die kon het zich veroorloven anders om te gaan met hun kinderen.

<sup>332</sup> Een vondeling heeft bij een tehuisplaatsing een zes tot tien keer zo grote kans om te overlijden in vergelijking met verblijf thuis; uitbesteding aan een min verkleint dit risico tot twee keer zoveel kans. Het fenomeen van de betaalde voedster heeft een lange geschiedenis: al in de Babylonische periode zijn de rechten en plichten van een min bij wet, zoals in de *Codex Hammurabi*, geregeld (Van der Veer, 2011:138).

Om verschillende redenen wordt er in de Nederlanden veelvuldig gebruik gemaakt van een min: borstvoeding geven zou ongezond zijn voor de moeder, het zou onbehoorlijk zijn om een kind de borst te geven (het is 'dierlijk') en het tast de aantrekkelijkheid van de vrouw aan (Brouwer, 2010:26). Waar in andere landen kinderen naar de min toe worden gebracht, kent Nederland de zogeheten loopminnen, die aan huis komen, of de vaste minnen, die gedurende de zoogperiode inwonen (Bakker *et al.*, 2006:112; Van der Veer, 2011:144). Er wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen de 'natte minnen' en de 'droge minnen': de natte min voedt het kind, de droge min voedt zelf niet maar draagt tegen een geringe vergoeding zorg voor het kind (Visser, 2009:25). Toch ontwikkelt Nederland zich naar een andere situatie naarmate we verder afstaan van de Middeleeuwen: daar voeden de meeste moeders zelf (Noordervliet, 2003:41).

Dat heeft niet op de laatste plaats te maken met de invloed die de zeventiende-eeuwse Jacob Cats heeft op de Nederlandse samenleving. Over het huwelijk en het gezin bestaat al in de klassieke tijd een uitgebreide discussie bij schrijvers zoals Cicero, Seneca en Plinius. Dit maatschappelijk discours wordt in de Renaissance voortgezet door humanisten zoals Vives en Erasmus (zie zijn *De Civitate morum puerilium* – Over de beschaving van de gewoonten van de jeugd, in 1530, het eerste na-middeleeuwse opvoedkundige werk volgens Diekstra, 1992:35). De reformatie geeft hier een nieuwe dimensie aan, zowel voor de katholieken (Vondel) als protestanten (Cats). Het gezin is het vormingsinstituut. Families die behoren tot de hogere kringen laten de school aan zich voorbijgaan en maken van hun eigen gezin een vormingsinstituut, dat vaak doorloopt tot de universiteit, met als afsluiting de *Grande Tour* (Dekker, 2006:63-69). Cats schrijft: 'Indien de jonckheydt niet en deught,/en geeft de schult niet aen de jeught./De vader selfs verdient de straf,/die haer geen beter les en gaf.'

Cats is een groot voorstander van borstvoeding door de moeder. In *Moeder* schrijft hij: 'Want het is geen moederlijk hart de Kinderen sonder eenige reden van andere te laten suigen, en sijn eigen borsten op te droogen' (geciteerd door



Brouwer, 2010:34). We lezen bij hem onder andere ook het volgende: Hier is de rechte stondt, dat de Moeder poogen/Het nieu-geboren kindt met eygen borst te soogen./U tepels zijn gemaect niet om u borst te cieren,/Maer liever tot gebruyck van uwe teere dieren./ Ey voedt hier met de melck de vrucht van uwen buyk,/Dat is syn eygen werck, syn vreugd en reyn gebruyk./Een die haer Kinders baert is Moeder voor een deel,/Maer die haer Kinders soogt is Moeder in 't geheel.

Er zijn in die dagen belangrijke bezwaren in te brengen tegen het gebruik van een min. Mede onder aanvoering van diezelfde Jacob Cats is er de overtuiging dat het kind de aard krijgt van de vrouw wier melk het drinkt; vandaar dat in sommige landen zoogsters met een andere religie dan de christelijke (jodinnen, moslima's) verboden zijn (Van der Veer, 2011:238). Daarmee is Cats ook een tegenstander van koeien- of geitenmelk. Hij stelt dat een kind dat geitenmelk drinkt ook een '*geyten aert*' krijgt (Brouwer, 2010:101,102). Met dergelijke argumenten is het niet verwonderlijk dat in de zeventiende eeuw de meeste Nederlandse moeders zelf zogen (Noordervliet, 2003:41).

De invloed van Cats, soms omschreven als 'de krachtige aanprijzer van de middelmatigheid' en door Busken Huet ervan beschuldigd dat hij 'met zijne door en door laaghartige moraal, zijne leuterlievende vroomheid en keutelachtige poëzie onnoemelijk veel kwaad gesticht heeft' (Vinken & Van den Bergh, 2010:113), is moeilijk te onderschatten. Cats, zelf sterk beïnvloed door Plutarchus, wiens *De liberis educandis* vanaf de vroege vijftiende eeuw vele malen herdrukt is (Van der Veer, 2011:18), de culturele vader van het volk, de 'volksopvoeder' (Bakker *et al.*, 2006:308), ziet het belang in van opvoeding ('een kind is als een wit papier,/dus let op dit onnoosel dier'). Cats vergelijkt het kind dus met een 'onbeschreven vel papier', ruim een halve eeuw voordat Locke de kindergeest een *tabula rasa* noemde (Noordam, 1982:140). In de zeventiende eeuw zijn op een bevolking van twee miljoen inwoners maar liefst 200.000 exemplaren van Cats' werken verkocht (Noordam, 1982:314); volgens Brouwer (2010:98) heeft ongeveer 25 procent van de zeventiende-eeuwse bevolking een boek van Cats in bezit (in Nederland kon in 1650 twee derde van de mannen en een derde van de vrouwen lezen en schrijven; dat was aanzienlijk meer dan in andere Europese landen, zo schrijven Bakker *et al.*, 2006:93).

In Nederland zijn de minnen vooral bij vondelingentehuizen actief, tegen een geldelijke beloning. Van der Veer (2011:239) schrijft: 'Overigens waren er moeders die "misbruik" van deze regeling maakten door hun kind als vondeling af te geven en zich vervolgens als zoogster bij het vondelingentehuis aan te bieden. Zo konden zij hun eigen kind tegen betaling voeden.' Het werk van voedster in een tehuis is zwaar. Wickes (geciteerd door Van der Veer, 2011:239) vermeldt dat in een ziekenhuis in Parijs 34 voedingen per etmaal als maximum

gelden. Een goede min kan dus vijf à zes kinderen bedienen. In Leiden was een vrouw bekend die in vijf jaar tijd 26 zuigelingen en kleine kinderen (op)voedde (Visser, 2009:25).

<sup>333</sup> In Parijs bestaat al in de dertiende eeuw een uitzendbureau voor minnen; het laatste bemiddelingsbureau sluit in 1876 zijn deuren (Van der Veer, 2011:143). Als de vader de afspraak maakt met een dergelijk bemiddelingsbureau is een vertegenwoordiger van dat bureau aanwezig bij de doop van de betreffende baby en ontvangt meteen na de doop het handgeld en het kind voor de min. Niemand weet wat daarna gebeurt. De ouders vierten ondertussen, zonder kind, het doopfeest met familie en vrienden. De ouders lijken het wel best te vinden, zo zegt politiecommissaris Prost de Royer van Lyon: 'Het kind wordt aan onbekende handen overgelaten en vervolgens onderweg gewisseld, te vondeling gelegd of vermoord, zonder dat de ouders iets vermoeden of zich zorgen maken.' Er vallen verdacht veel kinderen onderweg van de wagen af die de baby's naar de min brengt; veel baby's sterven tijdens de soms dagenlange reis. In 1773 komen er in Frankrijk een politievoorschrift om een hekje om de platte wagen te plaatsen als er baby's vervoerd worden teneinde te voorkomen dat er regelmatig baby's van de wagen afvallen en onder de wielen worden geplet. Beekman (1977:51) stelt dat het niet ongebruikelijk is dat 80 tot 90 procent van de afgegeven baby's in het eerste levensjaar sterft. Ook Visser (2009:26) maakt melding van de extra grote gezondheidsrisico's die baby's juist bij de minnen liepen vanwege besmettelijke ziekten en infecties. Dergelijke situaties treffen we behalve in Frankrijk ook aan in Duitsland en Engeland.

<sup>334</sup> Het is in deze eeuw gebruikelijk om in Bijbelse termen te denken over kinderen, bijvoorbeeld Augustinus die in zijn *De Civitate Dei* schrijft dat het kind geneigd is tot het zondige en daarom voortdurend getuchtigd moet worden. Maar ook Spreuken 13:24: Wie zijn roede spaart, haat zijn zoon; maar wie hem liefheeft, tuchtigt hem reeds vroeg. Kinderen zonder ziel zijn wezens die absoluut nog niet in staat zijn tot het goede (Brouwer, 2010:16).

Een dergelijke mentaliteit vinden we terug wanneer kinderen overlijden: de dood is de hand van God en ouders nemen vaak niet de moeite om bij de begrafenis van een jong kind aanwezig te zijn.

<sup>335</sup> Jean-Jacques Rousseau, vaak beschouwd als de eerste pedagoog in West-Europa, de man die het nut niet inzien van het ter hand nemen van de opvoeding voor het twaalfde levensjaar (Kruithof *et al.*, 1982:60), beschrijft in zijn *Confessions* met zekere trots dat hij al zijn vijf kinderen naar een tehuis voor vondelingen heeft gebracht: 'Dus werd mijn derde kind, evenals de eerste twee, in een tehuis voor vondelingen geplaatst, en met de volgende twee deed ik hetzelfde: ik kreeg er vijf in totaal. Deze regeling leek mij zo goed, zo verstandig, zo passend, dat ik er alleen uit respect voor hun moeder niet publiekelijk over

opsneed. Kortom, ik maakte er geen geheim van wat ik had gedaan omdat ik er eigenlijk geen kwaad in zag. Alles bij elkaar genomen had ik gekozen wat het beste was voor mijn kinderen, of wat ik dacht dat het beste was' (Boswell, 1990:11).

Die moeder was zijn 'analfabete huishoudster, bed- en latere echtgenote Thérèse Levasseur' (Klukhuhn, 2013:410).

<sup>336</sup> De kindersterfte in West-Europa neemt in de zeventiende eeuw af, niet door de verbeterde levensomstandigheden, maar omdat kindermoord in onbruik raakt (Cunningham, 1997:39). Het maatschappelijke opvoedingsdebat, geëntameerd door de humanisten en voortgezet door dichters als Cats, heeft daaraan bijgedragen.

<sup>337</sup> Bakker *et al.* (1993:16) citeren Ariès die stelt dat het niet ongebruikelijk is om twee opeenvolgende kinderen van hetzelfde geslacht dezelfde naam te geven in de wetenschap dat een van beiden naar alle waarschijnlijkheid vroeger of later het leven zou laten.

<sup>338</sup> De overheid heeft zich in eerste instantie niet met de zorg voor criminele jeugd bemoeid; dat heeft zij steeds overgelaten aan het particulier initiatief (De Rooy, 1982:109). Echter, door de liberale geest van die tijd (de belangrijkste taak van de staat is het handhaven van het recht) ontstaat nadrukkelijk aandacht voor het criminele kind. De overheid trekt zich steeds meer terug uit de zorg voor verwaarloosde kinderen (vondelingen en wezen).

De maatschappelijke zorg van de overheid ten aanzien van kinderen blijft beperkt tot het ingrijpen als de uiterlijke orde verstoord wordt. Zo wordt krachtig opgetreden tegen de verschijnselen van zwerven en bedelen door kinderen, maar aan de oorzaak wordt geen aandacht besteed (Toorenburg, 1918:47,48). Tot dan toe strekt de zorg van de overheid zich niet verder uit dan het scheiden van volwassenen en kinderen in gevangenissen. In die periode worden kinderen van 10 jaar en ouder vervolgd en veroordeeld als volwassenen, tenzij de rechter van oordeel is dat ze 'zonder oordeel des onderscheids' hebben gehandeld. Dat blijkt echter een lastig hanteerbaar criterium dat dan ook wordt afgeschaft. De rechter krijgt de vrijheid om te beslissen tot een straf of een opvoedingsmaatregel: ter beschikking van de regering (zij worden regeringskinderen genoemd) of terug naar de ouders (voogdijkinderen). De regeringskinderen worden geplaatst in rijksinstellingen, de voogdijkinderen eventueel in particuliere instellingen. Nieuw hierbij is dat de overheid deze laatstgenoemde instellingen gaat subsidiëren, haast zonder voorschriften. Zo wordt het terrein verdeeld: de 'criminele jeugd' is voor de staat, en de 'verwaarloosde jeugd' is voor de particuliere liefdadigheid. Er ontstaan vanaf 1833 aparte jeugdgevangenissen (Dekker *et al.*, 1997:275).

<sup>339</sup> 'Het armbestuur en de opvoeding der arme kinderen' is in die dagen, waarin één op de elf Nederlanders van de bedeling leeft, een nationaal probleem. Op 6 november 1822 komt er een Koninklijk Besluit waarin wordt bepaald dat 4000 wezen en vondelingen, 500 arme gezinnen en 1500 bedelaars naar de pas opgerichte landbouwkolonie Veenhuizen (Veenhuizen is een van de landbouwkolonies, vanwege het gedwongen karakter ook wel de dwangkolonie genoemd, die sinds 1818 zijn opgezet door ex-generaal Johannes van den Bosch, in het grensgebied van de provincies Friesland, Drenthe en Overijssel) van de Maatschappij van Weldadigheid moeten om daar te gaan werken ter ontginning van de hei in Drenthe en Overijssel (Tilanus, 1998:45). De regentschappen van de weeshuizen verzetten zich hevig: ze zijn niet overtuigd van de pedagogische waarde van deze uitzending. Onder andere wanbeleid en negatieve morele en economische resultaten plaatsen Veenhuizen in een kwaad daglicht (Matthijs & Vincken, 1997:21). Bovendien zijn de kinderen aan hun zorg toevertrouwd en de overheid maakt nu een ernstige inbreuk op het particulier initiatief. Na herhaalde protesten van bijvoorbeeld het Haarlemse Burgerweeshuis, dat 150 kinderen dient te leveren, ontvangt het regentschap vrijstelling voor het 'opzenden' van kinderen. Daartegenover staat dat de jaarlijkse subsidie van de gemeente Haarlem komt te vervallen. Eenzelfde situatie doet zich voor in Den Haag. Het regentschap roept de hulp in van de gereformeerde kerk; als duidelijk wordt dat men daar ten minste hetzelfde bedrag kan verkrijgen, bedankt het regentschap de gemeente voor het 'verder genot van subsidie'. Dat heeft weer wel tot gevolg dat de regenten en regentessen voortaan het beheer en bestuur van het weeshuis uitoefenen namens de kerkenraad en dat bij vacatures deze ter benoeming aan de kerkenraad worden voorgedragen (Clarijs, 2013). In 1869 worden de gestichten in de veenkolonies voor kinderen uiteindelijk gesloten.

De rolverdeling tussen het particulier initiatief, dat in meerderheid een religieus karakter heeft (Dekker, 1985:302), enerzijds en de overheid anderzijds is duidelijk: de zorg voor de verwaarloosde jeugd is een taak van het particulier initiatief, de overheid richt zich op de misdadige jeugd. Het particulier initiatief heeft zich onttrokken aan deze probleemgroepen omdat het weinig voelde voor de rol van straffer. In 1854 wordt dit als zodanig in de Armenwet vastgelegd. Het is dan ook in dat jaar dat de overheid start met de eerste tehuizen voor criminele jeugd: in Alkmaar voor jongens, in Montfoort voor meisjes (Tilanus, 1998:49).

<sup>340</sup> Dit wordt gezien als de eerste sociale wet in Nederland.

<sup>341</sup> In 1896 stelt de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen een commissie in die zich gaat buigen over de vraagstelling: Wat wordt in Nederland door overheid, stichtingen, verenigingen of bijzondere personen, zowel stoffelijk als zedelijk,

gedaan ten bate van kinderen wier opvoeding door de daartoe geroepen, hetzij stoffelijk, hetzij zedelijk, wordt verwaarloosd? Behoort meer te worden gedaan? Zo ja, wat? Eén van de aanbevelingen van de commissie luidt dat de vele verenigingen die zich inzetten ten behoeve van kinderen zouden moeten samengaan. Enkele jaren later, in 1899, wordt de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming opgericht (Prins, 1955).

<sup>342</sup> De werkzaamheden bestaan uit preventie (men probeert een dreigende veroorzaking op te schorten; deze activiteiten ontwikkelen zich later tot de voogdijvereniging) en nazorg (waarbij men een gepaste baan zoekt voor de jongere na een verblijf in de gevangenis plus begeleiding, hetgeen later jeugdreclassering wordt).

<sup>343</sup> De Kuyper heeft in een rede voor de Vrije Universiteit in 1880 het begrip 'soevereiniteit in eigen kring' geïntroduceerd, waarbij de eigen kringen naar dit uitgangspunt nevensgeschikt zijn aan de overheid. De katholieken hangen het subsidiariteitsbeginsel aan, waarbij de overheid verplicht is 'de zelfwerkzaamheid van het particulier initiatief en zijn organen als eigen, originair recht te erkennen'. Daarbij mocht de overheid geen afwachtende houding aannemen, maar behoorde zij 'het particulier initiatief zodanig te stimuleren, te steunen, leiding te geven en te controleren als nodig is voor een uit het oogpunt van het algemeen belang behoorlijke taakuitoefening' (Van Unen, 1996:27).

<sup>344</sup> Deze combinatie blijft tot op de dag van vandaag een moeizaam gegeven. De Ruyter typeerde deze verhouding tussen de disciplines recht en hulpverlening ooit als: 'Bij elkaar deugen ze niet, van elkaar meugen ze niet' (Tilanus, 1998:84).

<sup>345</sup> Aan de term particulier initiatief is wel wat af te doen. Van den Donk (2001:11) haalt met instemming Dobkin Hall aan, die deze benaming *sector chauvinism* noemt. Het betreft hier immers een initiatief dat zich ondanks een volledige overheidsfinanciering toch particulier noemt, hetgeen Van den Donk ertoe verleidt om dit als 'Tocquevilliaanse folklore' te bestempelen.

<sup>346</sup> Opvallend is dat er niet of nauwelijks gekeken werd naar de geschiktheid van de opvangplaats voor het kind. Pleeggezinnen, internaten en gestichten worden niet gecontroleerd, en particuliere verenigingen wijzen enige controle steeds af.

<sup>347</sup> Dat dat hard nodig was, bewees onder andere het Rijksopvoedingsgesticht voor meisjes te Zeist, waarover Meyers (1918:26) schrijft: 'Het had niet een bepaald systeem van opvoeding. Elke beambte doet naar beste weten haar plicht.'

<sup>348</sup> In 1968 sluit het Burgerweeshuis in Gorinchem als laatste weeshuis voorgoed zijn deuren (Willemse, 1994).

<sup>349</sup> Zoals Het Maagdenhuis in Amsterdam.

<sup>350</sup> Het betreft hier kinderen van NSB-ers of van NSB-sympathie verdachten, die in speciaal hiervoor opgerichte tehuizen geplaatst worden. Daarnaast zijn er

‘jeugdige politieke delinquenten’ (voor hen is er als straf plaatsing in speciale huizen van bewaring,) en kinderen van collaborateurs, die naar speciale kindertehuizen en pleeggezinnen moeten.

<sup>351</sup> Met de politieke bevestiging door de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk in 1952, de roem van Marie Kamphuis en het door haar voorgestane uit de Verenigde Staten geïmporteerde *social casework*, en het ontstaan van de Sociale Academies.

<sup>352</sup> Hun salaris was in die dagen vaak hoger dan dat van de algemeen directeur.

<sup>353</sup> Het is volgens De Rooy (1982:125) merkwaardig dat na 1945, wanneer de kinderbescherming zelf zegt dat het niet goed gaat, de overheid de subsidies laat groeien. ‘Hier is toch duidelijk sprake van afschuiven’, zo stelt hij, ‘probleemkinderen werden met een zekere gretigheid aan de kinderbescherming toegeworpen.’

<sup>354</sup> Er ontstaan in de jaren zestig en zeventig honderden gespecialiseerde instellingen extra, die allemaal een eigen subsidierelatie met de rijksoverheid ontwikkelden (Clarijs, 2002a). Tilanus (1998:57) noemt de volgende toename van overheidssubsidie, die overigens sterker toenam dan het aantal verzorgde kinderen.

1948 – ruim 10 miljoen

1954 – ruim 20 miljoen

1962 – ruim 40 miljoen

1967 – ruim 80 miljoen

1970 – ruim 110 miljoen

<sup>355</sup> Caris (2013:13) zou dat wijten aan het ingroup-outgroup denken.

<sup>356</sup> De vrijwillige en alternatieve hulpverlening vangen een belangrijk deel aan de voorkant af en verdringen de door de (kinder)rechter opgelegde hulp (Van der Linden *et al.*, 2009:15). Het bijgevoegde schema toont de terugval in cijfers.

jaar	tehuisplaatsen	voogdijgevallen
1963	16.261	18.457
1973	11.615	14.765
1983	8.426	8.808

*Terugval in hulpverlening in de jaren zestig en zeventig. Uit: Bakker et al., 2006:411.*

<sup>357</sup> Onder verantwoordelijkheid van minister Klompé. Het eerdere ministerie van Maatschappelijk Werk vormde in de jaren zestig het hart van de verzorgingsstaat, zo schrijft Witte (2011:43).

<sup>358</sup> Onder verantwoordelijkheid van minister Brinkman.

<sup>359</sup> Zie ook de notitie *Jeugdige Minderheden* (Tweede Kamer 1988b).

<sup>360</sup> Zie ook de notitie *Maatschappelijke positie van meisjes en jonge vrouwen* (Tweede Kamer, 1988c).

- <sup>361</sup> Prof. dr. Gerrit Mik was hoogleraar, (jeugd)psychiater en lid van de Tweede Kamer voor D66. Hij was in 1982 tegenkandidaat van Jan Terlouw voor het lijst-trekkerschap van D66. Als Kamerlid was hij lid van de bijzondere commissie Jeugdwelzijn.
- <sup>362</sup> Glastra van Loon moet voortijdig opstappen. Bekker (2009:8,9) schrijft hierover: 'Mulder was ook bekend door zijn protest tegen openbare, negatieve uitlatingen over de ambtelijke dienst van toenmalig staatssecretaris van Justitie Glastra van Loon, waarbij het zover ging dat het was: de staatssecretaris weg of de SG weg. De staatssecretaris ging weg. Het spreekt voor zich dat Glastra van Loon (1976) deze affaire anders belicht.
- <sup>363</sup> 5 oktober 1978, eerste termijn, Handelingen pag. 274.
- <sup>364</sup> Aantjes: 'Een voorbeeld van die versnippering is het zogenaamde residentiële jeugdwerk. Maatschappelijke omstandigheden, gezinssituaties en persoonlijke eigenschappen maken het voor een vrij groot aantal jeugdigen nodig tijdelijk buiten het gezin te worden opgevoed. Bij het in stand houden van de daarvoor bestaande instellingen zijn vier departementen betrokken, namelijk Justitie, Volksgezondheid, Onderwijs en CRM. De totale kosten bedragen ongeveer fl. 900 miljoen, maar vergelijkbare instellingen worden thans op onvergelijkbare wijze gefinancierd. De samenwerking van de internaten is daardoor minder dan ze zou kunnen en moeten zijn. Jeugdigen mogen hun verdere weg in de maatschappij zoeken nadat zij eerst voorzien zijn van het stempel "justitieel of medisch geval". Een daadwerkelijke harmonisatie is noodzakelijk. De behandeling bij de onderscheiden begrotingshoofdstukken maakt een geharmoniseerde behandeling blijkens de ervaring niet wel mogelijk. Vandaar dat ik deze zaak thans bij de algemene politieke beschouwingen aan de orde moet stellen. Nodig is dat alle residentiële jeugdhulpverlening op de kortst mogelijke termijn onder één beleidsnoemer wordt gebracht, dat een deskundige niet-ambtelijke werkgroep wordt belast met de taak structurele oplossingen aan te bieden met betrekking tot een eenduidig financieringssysteem voor alle residentiële jeugdhulpverlening (...). Naar ons oordeel zouden deze doelstellingen per januari 1980 moeten zijn bereikt.'
- Drie zaken vallen hierbij op. Voor Aantjes is de niet-eenduidige financiering de angel van het falende systeem. Bovendien vindt hij dat een dergelijk proces om nieuwe grondslagen van het beleid te formuleren niet te veel tijd gegeven moet worden, want anders verzandt het. Daarnaast moeten ambtenaren weggehouden worden van het denkwerk over alternatieven.
- <sup>365</sup> Van Agt: 'De geachte afgevaardigde noemt 1980 als tijdstip waarvoor het treffen van oplossingen voor de in zijn betoog genoemde problemen moet zijn afgerond. De regering is het met hem eens dat haast geboden is, maar kan zich nu niet vastleggen op een termijn. Wanneer bijvoorbeeld geadviseerd wordt taken



bij de provincies te leggen, dan zal dat eerst met die provincies moeten worden besproken en ook zal een en ander op financiële consequenties moeten worden bezien, terwijl misschien ook wettelijke regelingen nodig zijn' (10 oktober 1978, eerste termijn, Handelingen pag. 342).

<sup>366</sup> 11 oktober 1978, tweede termijn, Handelingen pag. 401.

<sup>367</sup> 12 oktober 1978, tweede termijn, Handelingen pag. 445.

<sup>368</sup> Den Uyl verleent namens de Partij van de Arbeid geen steun aan de motie-Aantjes omdat deze het harmonisatiebeleid beperkt tot de residentiële jeugdhulpverlening; zijns inziens moeten 'het residentiële én ambulante jeugdhulpverleningswerk in één verband worden gezien' (12 oktober 1978, stemverklaringen, Handelingen pag. 496).

<sup>369</sup> De Germaanse SS is een door Mussert opgerichte, soort Nederlandse afdeling van de Duitse SS. Als Aantjes later wordt aangewezen om in Rusland te vechten, weigert hij en komt hij als gevangene in het kamp Port Natal.

<sup>370</sup> Hoogenboom (2009:235) wijst erop dat de overheid – die *leaner and meaner* zou worden, die minimaal wilde zijn, die zich zou terugtrekken – maar mondjesmaat in staat bleek om 'los te laten'. Volgens hem deed er zich juist een omgekeerd proces voor: de burger, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld worden meer en meer onderdeel van die overheid. De staat laat los, maar trekt tegelijkertijd veel nieuwe initiatieven en programma's naar binnen.

<sup>371</sup> Opvallend is dat Malmberg hier het zo-zo-zo beleid omschrijft met vier zo's. Dat doet hij ook in Clarijs (1989:46). Harder *et al.* (2006:25) omschrijven het zo-zo-zo beleid als zo licht mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo kortdurend mogelijk (dus niet: zo tijdig mogelijk). Op pag. 32 wordt met een nieuwe definitie het 'zo snel mogelijk' toegevoegd. Artikel 23 van de Wet op de jeugdhulpverlening schrijft 'zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis.' Om de verwarring nog groter te maken presenteert de overheid soms zelf vier zo's, zoals op in Ministry of Health, Welfare and Sport (2000:108).

<sup>372</sup> De instellingen zijn altijd gefinancierd geweest op basis van historische toevaligheden. De instellingsfinanciering (de instellingen krijgen jaarlijks een vast bedrag) wordt vervangen door een functiegerichte financiering (het hulpaanbod van de instellingen wordt gerubriceerd in bepaalde functies, die gekoppeld zijn aan vaststaande bedragen), waarbij afgesproken is dat de totale som van het subsidie voor de functies gelijk zal blijven aan het historische subsidie. Indien instellingen een ander aanbod willen realiseren, zal dit ten koste moeten gaan van een andere hulpvorm (substitutie): het financiële kader kan niet verder opgerekt worden. Het zal voor sommige instellingen tien jaar duren voordat de normharmonisatie in werking treedt.

<sup>373</sup> De hulpverleningscapaciteit is ongelijk verdeeld over Nederland. Gelderland en Limburg hebben traditioneel de grootste residentiële capaciteit; de Randstad

komt tekort. Het ministerie van WVC hevelt in samenspraak met IPO en VOG (de toenmalige werkgeversvereniging) bedden over.

<sup>374</sup> De hulpverlening afstemmen op de specifieke situatie van de cliënt vereist inzicht in de lokale/regionale omstandigheden. Het ligt daarom voor de hand, zo vindt men, jeugdhulpverlening naar een lager beleidsniveau te brengen. De *Wet op de jeugdhulpverlening* voorziet in een decentralisatie van het rijksbeleid naar het provinciaal en grootstedelijk niveau (voor Amsterdam, Den Haag en Rotterdam). Kennis van de sector op provinciaal niveau wordt opgebouwd en het IPO krijgt een andere rol. De machtsbalans in de sector verschuift, maar dat gaat niet zonder slag of stoot.

<sup>375</sup> Veel residentiële instellingen hebben een beperkte omvang en een eenzijdig aanbod. De wens van de overheid om capabele managers in plaats van betrokken uitvoeringsdirecteuren als gesprekspartners te hebben stimuleert fuseren. Minister d'Ancona noemt het minimumjaarbudget van 8 miljoen gulden dat een instelling dient te hebben. Daarnaast zou elke organisatie de cliënt in de hulpverlening, afhankelijk van de fase, verschillende functies moeten kunnen aanbieden. Zo komt er een beweging op gang om de grootschaligheid te bereiken door instellingen met verschillende functies te bundelen (multi-functionele organisaties, MFO's). Grote instellingen substitueren zelf (meestal onder sterke aandrang van de financier) om diversiteit in hun aanbod te krijgen. De schaalvergroting brengt vervolgens andere bestuurders op het toneel, die minder (historisch) *angehaucht* zijn aan de sector (zie ook Y. Clarijs, 1993; Y. Clarijs & R. Clarijs, 1993).

<sup>376</sup> Bij het in de jaren zeventig sterk levende idee van democratisering hoort het middel van decentralisatie. Bij de decentralisatie krijgt de politiek ook last van de landelijke koepels (bijgevolg de Herstructurering Landelijke Organisaties, de HLO-operatie) en worden tevens (de producten van) de instellingen meer zichtbaar. De hieropvolgende kritiek op de hulpverlening vergroot de wens van kwalitatief sterke instellingen, hetgeen leidt tot schaalvergroting. De decentralisatie brengt ook de onevenwichtige capaciteitsverdeling in het land voor het voetlicht en het belang van gelijke financiering. Het moeilijke is dat deze processen minder chronologisch en causaal verlopen dan hier gepresenteerd: alles lijkt door elkaar te lopen.

Daarnaast zijn nog andere oorzaken te noemen die de bestuurlijke verwarring veroorzaken, zoals de moeizame herstructurering van de landelijke koepels (uiteindelijk resulterend in de oprichting van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn), het zwalkende beleid van met name minister Brinkman, de opkomst van nieuwe, succesvolle methodieken die niet goed in het bestaande beleid passen, en de ingewikkelde discussies over nut en noodzaak van overheidsadviezen (ten slotte wordt de Raad voor het Jeugdbeleid opgericht).

- <sup>377</sup> De Raad van State brengt in november 1986 hierover advies uit. Hij bekritiseert vooral de positie van de minister van Justitie in het nieuwe wetsvoorstel.
- <sup>378</sup> Onder jeugdhulpverlening wordt verstaan de 'activiteiten gericht op het voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard bij jeugdigen, welke problemen of stoornissen de ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden' (Peeters & Woldringh, 1994:107).
- <sup>379</sup> Het is de periode waarin ambulante methodieken als vindplaatsgericht werken, buurtnetwerken, videohometraining en Thuislozen-Teams tot nationale (en later zelfs internationale) bloei komen. Het belangrijkste criterium voor steun vanuit het Rijk voor innovatieve ideeën is dat zij moeten aansluiten bij het vernieuwingsbeleid, waar het begrip *empowerment* centraal staat: niet de problemen van de cliënt met zijn tekorten worden door de hulpverlening gecompenseerd, maar de mogelijkheden van de cliënt worden door de hulpverlening geactiveerd. Om die slag te kunnen maken, dient de aanbodwerkwijze vervangen te worden door vraagsturing (Clarijs, 2003:115).
- <sup>380</sup> Vooruitlopend op de *Wet op de jeugdhulpverlening* krijgt Welzijn in 1987 de bevoegdheid over 113 particuliere instellingen van Justitie. Ook Medisch Kleuterdagverblijven (MKD) en Medisch Kindertehuizen (MKT), eerder behorend tot Volksgezondheid, worden overgeheveld naar Welzijn. Justitie houdt 9 rijksinrichtingen, 4 ZIB-internaten en 4 particuliere gesloten instellingen over. De gehele pleegzorg wordt overgebracht naar Welzijn (Matthijs & Vincken, 1997:45).
- <sup>381</sup> Met het zo-zo-zo beleid komt de ambulantisering voorzichtig op gang. Als gevolg van het zo-zo-zo beleid zal het aantal residentiële plaatsen binnen de jeugdhulpverlening later afnemen (Harder *et al.*, 2006:27).
- <sup>382</sup> Het recht op hulp werd in diezelfde periode in Engeland (*Children's Act*) en Duitsland (*Kinder- und Jugend Hilfe Gesetz*) wel ingevoerd (Van Montfoort & Tilanus, 2007:83).
- <sup>383</sup> *Regie in de jeugdzorg* (1994) is een pragmatische uitwerking van het verlangen naar één jeugdsector zonder alle stelseldiscussies weer van stal te halen. De in de laatste vergadering van het kabinet-Lubbers III aangenomen nota heeft drie uitgangspunten: de drie belangrijke financieringsstromen van Welzijn, Volksgezondheid en Justitie blijven ongewijzigd; er komt een regionale samenwerking tussen de drie sectoren, waarvoor een regiovisie is vereist; er komt één uniforme toegang (Matthijs & Vincken, 1997:225). Dit was een nadere uitwerking van het idee van het rapport *Plaats maken* van de commissie Ter Veld voor de oprichting van Bureaus jeugdzorg als de centrale toegang van alle jeugdsectoren. Een Bureau jeugdzorg zou volgens de commissie Ter Veld een voorziening zijn in de wijk voor ouders en jeugdigen, waar direct lichte hulp zou worden geboden en waar zou worden geïndiceerd voor zwaardere hulpvormen. De term

Bureau jeugdzorg wordt in *Regie in de jeugdzorg* vermeden; daar wordt alleen het woord 'toegang' gebruikt (Van Montfoort, 2007:280). *Regie in de jeugdzorg* is niet het einde van de beleidsdiscussie over de zorg aan jeugdigen; het blijkt de opmaat voor een nieuwe wet.

<sup>384</sup> In 1989 werd door de Algemene Ledenvergadering van de Verenigde Naties het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (*Convention on the Rights of the Child*) aangenomen. Nederland ondertekende het Verdrag op 26 februari 1990, en ratificeerde het in 1995. Op 8 maart 1995 trad het Verdrag voor Nederland in werking. Het Verdrag bepaalt het recht van kinderen op een waardig bestaan, persoonlijke ontwikkeling en bescherming tegen misbruik, mishandeling en geweld (Bürmann & De Groot, 2002:141).

<sup>385</sup> Ik heb als secretaris van de Adviescommissie meegewerkt aan het advies.

<sup>386</sup> Bijzonder is de naamgeving van de Regeringscommissaris jeugd- en jongerenbeleid. Ondanks verschillende acties op het gebied van eenheid van taal bestaat er een 'zorgvocabulaire' waar jeugd gelijkgesteld wordt met jongeren (bijvoorbeeld: kinder- en jeugdpsychiatrie, analoog aan bijvoorbeeld het Duits (*Kinder und Jugendliche*) en het Engels (*children and youth*), en een vocabulaire in het welzijn, waar de twee hoofdcategorieën kinderen (tot 12 jaar) en jongeren (van 13 – 18) samen tot jeugd behoren. Met de naamgeving van de Regeringscommissaris is iets nieuws ontstaan.

<sup>387</sup> Op bewindslidenniveau zijn hierin vertegenwoordigd: de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Justitie, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister voor Vreemdelingen en Integratiebeleid. Op het niveau van de DG's: de directeur-generaal Maatschappelijke Zorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Justitie, de directeur-generaal Arbeidsverhoudingen en Internationale Betrekkingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de directeur-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de directeur-generaal Rijksbegroting van het ministerie van Financiën, de directeur-generaal Wonen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

<sup>388</sup> De Raad van State is buitengewoon kritisch over de *Wet op de jeugdzorg* en ontraadt het parlement deze wet. In zowel de Tweede als later de Eerste Kamer is eveneens veel protest. Bepaalde onderdelen van de wet, zoals de vorming van de Bureaus jeugdzorg (tien jaar daarvoor door de Taskforce Jeugdhulpverlening (1994) bedacht en sindsdien opgezet en uitgevoerd), blijken bij nader in-

zien toch niet zo'n goed idee, maar het is de politiek te veel om het hele proces opnieuw te starten. Het parlement stemt uiteindelijk in met de wet, onder andere omdat er anders sprake zou zijn van kapitaalvernietiging (er functioneerden inmiddels overal in het land Bureaus jeugdzorg). Bij de aanvaarding van de *Wet op de jeugdzorg* wordt de motie-Soutendijk aangenomen; deze verzoekt de regering binnen twee jaar te rapporteren over de ervaringen met de wet. De evaluatie is in november 2006 afgerond (Baecke *et al.*, 2006). In 2010 is de wet nogmaals geëvalueerd (Baecke *et al.*, 2010).

<sup>389</sup> De *Wet op de jeugdzorg* brengt de volgende veranderingen: het recht op jeugdzorg; het Bureau jeugdzorg krijgt een wettelijke basis; Bureau jeugdzorg wordt de centrale toegang voor jeugdhulpverlening, jeugdbescherming, jeugd-GGZ en jeugd-LVG; Bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders worden gescheiden (onafhankelijke indicatiestelling); de jeugdbescherming wordt gedeeltelijk gedecentraliseerd en ondergebracht bij Bureau jeugdzorg; het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling wordt onderdeel van het Bureau jeugdzorg (Van Montfoort & Tilanus, 2007:86,87).

<sup>390</sup> Codificeren is het wettelijk vastleggen van de in de samenleving gangbaar geworden rechtsnormen of de bestaande praktijk. Daardoor ontstaat er geen (grotere) beïnvloeding van de praktijk door de overheid. Codificering is een herbevestiging van oudere regelgeving (Van Unen, 1996:159), zoals in de *Wet op de jeugdzorg* in het geval van het Bureau jeugdzorg. Volgens Frissen (1999:111) beoogt codificeren aan te sluiten bij consensus en zelfregulering, en zou daarom duurzamer zijn.

<sup>391</sup> Het door de wet in gang zetten van nieuwe ontwikkelingen. Bij modificeren maakt men gebruik van de wet om de samenleving een ander aanzien te geven. Het gaat om daadwerkelijke beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen (Van Unen, 2005:13), zoals in de *Wet op de jeugdzorg* in het geval van het recht op jeugdzorg.

<sup>392</sup> Dat het recht op jeugdzorg niet eenvoudig is te verzilveren voor de cliënt, beschrijft onder anderen Troisfontaine (2007).

<sup>393</sup> Het nadeel van het zo-zo-zo beleid is dat het eigenlijk een lineaire denktrant hanteert: van licht (gemeente) naar zwaar (justitiële maatregel). Dat impliceert dat de zware jeugdzorg pas aan het eind in beeld komt. Jeugdigen en ouders hebben vaak geen lineaire werkelijkheid en er blijkt regelmatig sprake van chronische problematiek.

<sup>394</sup> Het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst de claim van een hoger gebruik van jeugdzorg bij probleemcumulatie af. Het stelt dat daarvoor geen ondersteunende studies te vinden zijn (Bot *et al.*, 2013:39; Pommer *et al.*, 2011:22).

- <sup>395</sup> De auteurs voegen hieraan toe dat bij 15 procent de combinatie naar wens verloopt en dat bij 10 procent van de gebruikers er problemen zijn in de schakel-momenten (GGZ Nederland *et al.*, 2012:5).
- <sup>396</sup> Het is nog sterker: de komende wet voor hulpverlening aan jeugdigen heet Jeugdwet.
- <sup>397</sup> Verhoeven en Tonkens (2013:32-34) beschrijven het verschil tussen het Nederlandse en het Engelse 'eigen verantwoordelijkheid'-frame. Waar Nederland dit formuleert in vermoeide en verplichte termen, is de Engelse variant energiek en plezierig.
- <sup>398</sup> *De Volkskrant* van 5 maart 2011 maakt melding van een enquête van het internetforum *Ouders Online* onder 1100 ouders waaruit blijkt dat ouders de jeugd-gezondheidszorg meer als een opsporingsapparaat voor kindermishandeling zien dan als een bron van steun bij het opvoeden. Frissen *et al.* (2011:25) stellen dat het politieke discours over preventie inmiddels diep in de ouderbeleving is doorgedrongen en dat het hier nog welwillende ouders betreft. Zij vragen zich niet onterecht af hoe het met de risicogroep zit. 'Consultatiebureaus zijn in de ogen van ouders bedreigende instanties geworden' (Frissen *et al.*, 2011:32). Frissen (2008:165) schrijft over het consultatiebureau: 'We dromen als nooit tevoren van de maakbaarheid van mens en samenleving. Met de beste bedoelingen voeren we beschavingsoffensieven. Die leiden tot panoptica die "de ander" en "het vreemde" moeten disciplineren. Dat is een even vertrouwd als huiveringswekkend beeld.'
- <sup>399</sup> Belangrijk in dit verband is dat volgens deskundigen geweld zien net zo schadelijk is als zelf het slachtoffer zijn van geweld.
- <sup>400</sup> Op 12 juli 2002 komen in Roermond zes kinderen om het leven bij een brand in hun huis die door hun vader was aangestoken. Deze gebeurtenis staat in de jeugdzorg bekend als 'het drama van Roermond', of vaak kortweg: 'Roermond'. Roermond wordt een keerpunt in de jeugdzorg. Uit onderzoek (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor het Onderwijs, Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid en het Verwey-Jonker Instituut, 2003) blijken vele organisaties betrokken te zijn bij de hulpverlening van dit gezin, maar een aantal hiervan is niet van elkaars activiteiten op de hoogte. Roermond maakt duidelijk dat vrijblijvende samenwerking tussen organisaties gevaar op kan leveren voor kinderen en gezinnen in moeilijkheden. Roermond geeft tevens aan dat belemmeringen in de sfeer van wet- en regelgeving een gewenste samenhang in de zorg in de weg staan. Eigenlijk, zo concludeert men, is Roermond een gevolg van de sturingsproblemen in de Nederlandse jeugdzorg, waar verantwoordelijkheden en regierollen niet altijd duidelijk zijn ingevuld (Clarijs, 2004a). Het kabinet besluit tot Operatie JONG en – omdat er geen integraal toezicht was

op de kwaliteit van de keten – start, gestimuleerd door de input van Sparrow (Clarijs, 2004) bij een viertal inspecties op het jeugdterrein het project Integraal Toezicht Jeugdzaken.

<sup>401</sup> Zie noot 116.

<sup>402</sup> Opmerkelijk is dat onderzoek van het ministerie van VWS aantoont dat in de gezondheidszorg jaarlijks tussen 1500 en 1600 mensen overlijden als gevolg van te voorkomen incidenten. Deze fatale fouten halen meestal niet de pers, maar een kind dat overlijdt door toedoen van de ouders en/of falen van de jeugdzorg kan op veel media- en overheidsaandacht rekenen.

<sup>403</sup> De WRR (2011) maakt bezwaar tegen het aan de schandpaal nagelen van politici en bestuurders vanwege een onbewezen risico-regelreflex. De raad wil de discussie verleggen naar de vraag wie aansprakelijk is voor welk type schade. Hier domineert de wie-vraag, waartegen Meurs (2008) zich in verband met de jeugdzorg zo sterk afzet. Saillant detail hierbij is dat Meurs lid was van de WRR van 1998-2008.

Dat de jeugdzorg ‘een extreem beladen veld, met bovendien een relatief hoge kans op mediagevoelige incidenten’ is (Frissen *et al.*, 2011:28) heeft mede geleid tot een enorme verbureaucratsiering van de jeugdzorg. Daardoor blijft er nog maar weinig tijd over voor het contact tussen hulpverlener en cliënt (Capgemini Consulting, 2008).

<sup>404</sup> De Duitse generaal Carl Von Clausewitz (1780-1831) kiest in de krijgskunde voor de benadering van ‘de totale oorlog’ (Stracahan, 2009). Von Clausewitz schrijft een van ‘s werelds meest invloedrijke militair-strategische werken: *Vom Kriege*. Daarin bepleit hij om de overstap te onderkennen van orde (zekerheid) naar complexiteit (onzekerheid). Zoals bij grote veldslagen een bevelhebber een aantal omstandigheden (weer, juistheid van de informatie, terreinomstandigheden) niet onder controle heeft, zo heeft een leidinggevende evenmin controle over alle aspecten van het managen van een organisatie.

Von Moltke, een leerling van Von Clausewitz en algemeen gezien als een van de grootste strategen van de tweede helft van de negentiende eeuw, werkt deze uitgangspunten uit in een nieuwere, modernere methode om legers aan te sturen. De belangrijkste stelling van Von Moltke is dat militaire strategie moet worden begrepen als een serie opties, omdat alleen het begin van een militaire operatie kan worden gepland. Daarom ziet hij een uitgebreide voorbereiding op alle mogelijke uitkomsten als de belangrijkste taak van militaire leiders. Zijn uitgangspunt ‘van gehoorzaamheid naar zelfstandigheid’ vinden we terug in de oude en nieuwe concepten van oorlogsvoering.

Het werk van Von Clausewitz en Von Moltke leidt tot een nieuwe bestuursstijl in het Duitse leger, waarbij grotere snelheid, grotere flexibiliteit, een betere benutting van de vaak schaarse hulpmiddelen en een vergroting van het pro-



bleemoplossend vermogen in de gehele organisatie centraal komen te staan. Hun idee dat, in een omgeving waar veel dynamiek en onzekerheid heerst, het opportuun is een lager zwaartepunt van de beslissingsruimte en creativiteit te creëren, is inmiddels wijdverbreid in veel landen. Hun uitgangspunt dat strategische, tactische, operationele en mentale flexibiliteit van het grootste belang is, viert hoogtij bij veel NAVO-missies; de nationale doctrines van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn gebaseerd op het Duitse concept van *Auftragstaktik*.

	Oud concept ( <i>Befehlstaktik</i> )	Nieuw concept ( <i>Auftragstaktik</i> )
<b>uitgangspunt</b>	een maakbare werkelijkheid	de complexe werkelijkheid
<b>oriëntatie</b>	op systemen en procedures	op doelstellingen en mensen
<b>methode</b>	centralisatie met veel regels	decentralisatie met beperkte regels
<b>stijl van de leiding</b>	directief	faciliterend
<b>cultuurstijl</b>	behoudend/formalistisch	initiatief/innovatie/improvisatie

<sup>405</sup> Dat leidt overigens wel tot een groot dilemma, want jeugdzorg is toch vooral sociaal werk.

<sup>406</sup> De eed van Hippocrates wordt in Nederland al meer dan honderd jaar niet meer afgelegd; de tekst is verouderd en heeft zijn betekenis verloren. Tot 2003 werd aan de Nederlandse universiteiten de door Thorbecke ingevoerde eed of belofte afgelegd. Omdat ook deze eed niet meer van deze tijd was, heeft een commissie de tekst aangepast aan de hedendaagse morele standaard. De KNMG en de Nederlandse universiteiten hebben deze eed ingevoerd.

<sup>407</sup> Om die reden bepleit Hermanns om de dubbelrol van de gezinsvoogd te splitsen. Hij stelt voor om de onmogelijke spagaat waarin de hulpverlener verkeert op te lossen door de baan in tweeën te knippen: een gezinscoach die de zorg coördineert en de gezinsvoogd die het toezicht houdt om de effectiviteit van de hulpverlening te kunnen beoordelen. De leerplichtambtenaar geeft zelf ook geen les, zo zegt hij.

Volgens de branchevereniging Jeugdzorg Nederland is die dubbelrol juist erg waardevol. 'Het schakelen tussen deze rollen is een belangrijke factor voor een succesvolle interventie', zo laat de koepel weten (Pietersen, 2013a:7).

<sup>408</sup> Beleidsbeslissers hebben de neiging problemen in termen van oplossingen te definiëren (Simon, 1976). In het *garbage-can* model van besluitvorming zijn er standaardoplossingen waarvoor geschikte problemen moeten worden gevonden (Edwards & Schaap, 2000). Dit lijkt overigens ook in de genen van de jeugdzorg te zitten, getuige de neiging van diagnostici om alleen die problemen te diagnosticeren waarvoor een diagnostisch instrumentarium/een oplossing voorhanden is (*no solution, no problem*).

- <sup>409</sup> Voor onderzoek en diagnostiek zou dat minder gelden. Daar geldt meer wat telt voor de huisarts en andere medische beroepen, namelijk: beter een onderzoek te veel dan een diagnose gemist.
- <sup>410</sup> Zelfs bij een fysieke kwestie als amandelen knippen, waarbij uit onderzoek blijkt dat keel-, neus- en oorartsen standaard 40 procent van de kinderen diagnosticeren voor een knipingreep (Clarijs, 2011:116), blijken artsen in Nederland (historisch) vaker problemen te diagnosticeren. Hoewel het aantal geknipte amandelen bij kinderen in vergelijking met 1970 met driekwart gedaald is (nu 29.000 maal jaarlijks), ligt het aantal ingrepen nog steeds 72 procent hoger dan het Europese gemiddelde.
- <sup>411</sup> Ik richt me in deze paragraaf vooral op het beleid. Er zou ook heel wat te zeggen zijn over het management, de gemiddelde leiderschapstijl in de jeugdzorg kan immers het best omschreven worden met de door Bass en Avolio (1990) gebruikte term van 'transactioneel leiderschap'. Hierbij staan begrippen als *contingent reward* (de medewerker wordt duidelijk gemaakt wat hij moet doen om zijn beloning te krijgen), *active management by exception* (scherp op fouten letten) en *passive management by exception* (alleen corrigeren bij fouten) centraal. Dit terwijl we weten dat 'eigenlijk altijd vooral de effectiviteit van transactioneel leiderschap aangetoond wordt. Transformationeel leiderschap, dat onder andere wordt gekenmerkt door het inspireren en respecteren van de medewerkers, blijkt samen te hangen met prestatie, arbeidssatisfactie en commitment' (Camps *et al.*, 2008:76).
- Adams (2007:214) nuanceert deze absolute uitspraken door erop te wijzen dat bij systemen zoals TQM en JIT-producties participatie van de medewerker inadequate is; hij wijst er tevens op dat transformationeel leiderschap '*can be highly valuable also to non-profit organisations*'. Een andere belangrijke stellingname van Adams is dat het, om medewerkers tot een hogere prestatie te krijgen, niet helpt om de stress en druk te verhogen; integendeel zelfs. Uit onderzoek blijkt dat werkers met de hoogste *perceive job control* het beste presteren. Dat vereist op zijn beurt weer 'terugtrekkende managers' die vertrouwen zouden moeten hebben in hun medewerkers.
- <sup>412</sup> Ik heb in hoofdstuk 1 gewezen op het bijzondere onderscheid tussen jeugdbeleid en positief jeugdbeleid.
- <sup>413</sup> Dit wordt mede veroorzaakt door de verschillende toegangen.
- <sup>414</sup> Door Caris aanschouwelijk en beeldend het Hunkemöllereffect genoemd: wat hier ingesnoerd wordt, vertoont zich al snel op andere plaatsen.
- <sup>415</sup> Volgens De Winter (2007:236) wordt veel probleemgedrag psychiatrisch geteketteerd. Iemand die zich antisociaal gedraagt, lijdt daarmee vrijwel automatisch aan de zogenaamde 'antisociale persoonlijkheidsstoornis', terwijl hier zijns inziens veeleer sprake is van een democratisch tekort.

	2005	2009	Gemiddelde jaarlijkse groei
Provinciale jeugdzorg			
- Jeugdhulp	28.186	48.254	14%
- Verblijf accommodatie deeltijd	9.797	9.348	-1%
- Verblijf pleegzorg	17.581	21.727	5%
- Verblijf accommodatie 24-uurs	10.373	11.527	3%
- Spoedeisende zorg	7.802	10.697	8%
Totaal provinciale jeugdzorg	73.739	101.553	8%
Jeugd-ggz	87.610	140.569	13%
Jeugd-lvg	6.252	12.970*	28%
Pgb	10.300	33.600*	48%

\* 2008

Tabel 'Het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdzorg en de gemiddelde jaarlijkse groei van 2005-2009.' Uit: Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010:18).

- <sup>417</sup> Latten noemt het volgende voorbeeld: 'In 1950 waren er voor elke baby vier 65-plussers. Nu doet de vergrijzing zich voor, er zijn minder baby's en in 2000 hebben we per baby al tien 65-plussers. Dat wordt dringen rond de wieg. Je ziet nu ook dat pasgeborenen hun eigen website krijgen, die kun je ook al virtueel benaderen. Die websites gaan het maken in de toekomst, want straks staan er geen vier of tien, maar vijfentwintig ouderen zich te verdringen om die pasgeboren baby' (Brinkgreve & Latten, 2006:227).
- <sup>418</sup> Elchardus (2012:44) spreekt over de nieuwe sociale kwestie wanneer hij doelt op het verschil in gezondheid tussen hoog- en laagopgeleiden.
- <sup>419</sup> Daarmee doelen de auteurs op het streven van ouders elk kind individuele aandacht te geven en de emotionele betrokkenheid met hun kind(eren) te vergroten.
- <sup>420</sup> Ook het gegeven dat ouders geneigd zijn hun eigen onvervulde ambities over te dragen op hun kinderen (Brummelman *et al.*, 2013) verhoogt de verwachtingen en vergroot de teleurstellingen.
- <sup>421</sup> Zo hebben bijvoorbeeld in Twente veertig basisscholen een project waarbij alle leerlingen van de groepen 1 en 2 elke dag driekwartier 'letterkennis' doen. Gemiddeld kennen ze na 350 lessen 16 letters, maar kunnen ze niet lezen. Dat kost dus bijna 22 uur per letter. Als een kind aan lezen toe is (normaliter in groep 3), kent het binnen 40 uur alle letters en kan het ook lezen.

- <sup>422</sup> In 2006 hadden vier van de tien geboren baby's een ongehuwde moeder. De ongetrouwde staat wordt steeds meer gezien als een perfecte staat, want dan weten de partners dat het alleen de liefde is wat die twee partners bij elkaar houdt.
- <sup>423</sup> Een op de tien gezinnen is tegenwoordig een samengesteld gezin.
- <sup>424</sup> Dat bracht Xandra Schutte in *De Volkskrant* tot de verzuchting: 'Kinderen zijn waarschijnlijk meer gebaat bij een liefdevolle verwaarlozing dan bij een neurotische overbezorgdheid' (Brinkgreve & Latten, 2006:223).
- <sup>425</sup> Hedendaagse ouders hechten bij de opvoeding van hun kinderen in de eerste plaats aan waarden als autonomie en assertiviteit, zo blijkt uit het meest recente Gezinsrapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Van den Brink *et al.*, 2013:88).
- <sup>426</sup> Het Sociaal en Cultureel Planbureau noemt drie groepen ouders die minder gebruikmaken van de jeugdzorg dan zou kunnen: migrantenouders, eenoudergezinnen en ouders met een laag opleidingsniveau (Bot, 2013:106).
- <sup>427</sup> Donkers en Stroecker (2013:14) noemen in dit verband het begrip 'beschikbaarheidsheuristiek'. Ouders schatten de kansen op risico's waarvan ze gemakkelijk voorbeelden voorhanden hebben structureel hoger in dan de kansen op risico's waar ze zich minder gemakkelijk iets bij kunnen voorstellen. De hoeveelheid media-aandacht voor bijvoorbeeld kleurstofallergie, dyslectie, ADHD, autisme, Asperger en PPD-NOS lijkt een bijna rechtevenredig verband te hebben met het aantal gediagnosticeerde kinderen.
- <sup>428</sup> Hilhorst en Zonneveld (2013:23) stellen dat de sociale schil rond het gezin is aangetast, waardoor meer gezinnen alledaagse problemen niet meer de baas kunnen.
- <sup>429</sup> Oudenhoven en Wazir (2006) noemen onder andere: de veranderingen in de wereld, ook de dagelijkse wereld van kinderen, gaan zo snel dat de onzekerheid toeneemt. De wereld is een tijdbom geworden. Kinderen kunnen niet meer zonder mobieltje als houvast in hun wereld. Steeds jongere kinderen gebruiken steeds volwassener vormen van vermaak en entertainment. De kindertijd duurt langer, maar de volwassenheid treedt ook vroeger in. Er ontstaan meer harde, onoplosbare problemen bij kinderen en jongeren. Geleidelijk worden meer verantwoordelijkheden van ouders overgedragen aan professionals. Vooral de rol van de vader verzwakt. Er is een overdaad aan informatie, er zijn te veel opties om uit te kiezen. Het wordt steeds moeilijker voor kinderen om zingeving aan het leven te kunnen geven. Jongeren krijgen in toenemende mate te maken met grote schulden. De presentatie van het eigen lichaam levert de nodige stress op. Gezamenlijke activiteiten van kinderen en volwassenen worden schaarser. Kinderen hebben het druk, druk, druk. Spelen in- en buitenshuis wordt vervangen door zitten voor computer en tv. Er zijn minder leeftijdgenoten om mee

te spelen. De leeftijds kloof tussen ouders en kinderen is toegenomen, doordat ouders op hogere leeftijd kinderen krijgen.

<sup>430</sup> Interessant in dit verband zou zijn om na te gaan wat er met innovaties van zo'n 25 jaar geleden is gebeurd (Clarijs, 1990).

<sup>431</sup> Er is een onderscheid tussen vernieuwing en innovatie. Al in de jaren twintig verwoordde Schumpeter het verschil tussen een uitvinding en een innovatie (Hartman & Tops, z.j.:58). Het vinden van iets nieuws is niet voldoende, het moet tevens geaccepteerd worden door de samenleving of de markt. Vernieuwing steunt op iets nieuws, op een nieuwe vinding, op een inventie, terwijl innovatie wordt gedefinieerd als *invention plus commercialization*. Inventies zijn feitelijk dus niet te leren, innovaties daarentegen wel.

<sup>432</sup> Ribbink, voormalig topman van TomTom, zegt: 'De term innovatie is in Nederland volledig uitgehold. Laten we de term voor grote dingen gebruiken.' De Jong van Harvard University spreekt over *innoflation*, daarmee doelend op het verschijnsel dat door het veelvuldig en onverantwoord gebruik de betekenis van de term innovatie steeds verder afneemt.

<sup>433</sup> In dit verband wil ik wijzen op het begrip *procrastination*: het uitstelgedrag. Publieke instellingen die de implementatie van nieuwe ontwikkelingen uitstellen, lijken er vaak het best van af te komen: uiteindelijk gaat de hele geplande vernieuwing niet door (op deze manier hebben zij geen investeringsgeld verloren en is interne onrust vermeden), of de achterblijvers krijgen extra middelen teneinde hen over de streep te trekken.

<sup>434</sup> Een vraag is of innovatie wel door de eigen mensen van de organisatie gedaan kan en/of moet worden. Langzamerhand komt er meer wetenschappelijke overeenstemming dat de meeste innovatie het beste van buiten kan worden gehaald; ook Poiesz en Caris (2010:333) bepleiten om innovatie meer buiten de eigen organisatie en sector te halen. Eigen medewerkers zijn vaak behept met het *not-invented-here* virus en daarom 'teugen'. Daarnaast hebben zij last van het innovatiedilemma, het dilemma dat, wanneer iets nieuws gepresenteerd wordt, niet aan bestaande klanten gevraagd moet worden of zij er behoefte aan hebben.

<sup>435</sup> Nooteboom (2008:13) schrijft: 'Geen innovatie is meteen rendabel. Zij vergt aanvullende innovaties rondom gebruik, productie en organisatie, het vinden van toegang rond obstakels van gevestigde belangen en praktijken, er moeten kinderziekten genezen worden, en er moet efficiëntie worden ontwikkeld in ervaring en opschaling. Tussen het eerste gebruik van de stoommachine in 1712 en het volwaardig gebruik ervan in stoomschepen lag meer dan honderd jaar.' Zo ging het bijvoorbeeld ook met de laserstraal: het idee ontstond in 1917, het eerste prototype was er rond 1950, en het werd pas in de jaren tachtig populair (Trommelen, 2011).

<sup>436</sup> De effectiviteit van *Planning & Control* wordt door veel partijen, de financieren- de overheid voorop en in haar kielzog de Raden van bestuur van instellingen, vaak overschat. Van de Donk (2007:145) waarschuwt daarvoor als hij schrijft: 'Vrijheid en pluriformiteit houden systemen veerkrachtig en vitaal. Van syste- men die uniform door bureaucratieën worden bestuurd, weten we doorgaans hoe het daarmee afloopt.'

<sup>437</sup> Geul inventariseert in zijn proefschrift de volgende manieren van beleid ma- ken:

1. *De Engelse of ingenieursmethode*. Hierbij wordt beleid maken vooral gezien als wetenschapstoepassing; het is zaak de juiste tekening te ontwerpen op basis van klassiek onderzoek. De Engelse methode wordt ook wel eens *evidence-based policy* genoemd. Deze manier is goed toepasbaar wanneer de problematiek gering is en de kennis robuust.
2. *De Portugese of competitieve methode*. Hiervan is sprake als de overheid gering is in organisatie en voorschriften, en veel overlaat aan de markt. Geregis- seerde liberalisering vindt plaats als de overheid de markt alle ruimte geeft, maar zelf wel stevig de regie via regels in handen houdt.
3. *De Romeinse of cosmetische methode*. Hierbij zijn waarneming en beleving de kernwoorden. Een probleem is zo ernstig als het wordt waargenomen en beleefd. Het gaat allemaal om uiterlijke schijn. Andere woorden zijn sym- bolisch beleid, surrogaatbeleid, symptoombestrijding of schuifbeleid. In het beleid is de Romeinse methode vooral populair als er snel effect gesorteerd moet worden.
4. *De Amerikaanse of burgerparticipatiemethode*. Dit is een mengvorm van beleid en directe democratie. Burgers worden betrokken bij de voorbereiding van beleid en besluit. De mate waarin kan verschillen, en wordt vaak weergege- ven met de participatieladder.
5. *De Nederlandse of diplomatenmethoden*. Ook dit is, net als de Amerikaanse methode, een vorm van interactieve beleidsconstructie. De methode van schikken en plooiën en polderen is voldoende beschreven in de voorgaande hoofdstukken.
6. *De Canadese of minderhedenmethode*. Hierbij krijgen minderheden door *community hearings* nadrukkelijk een plaats in het beleid.
7. *De Japanse of intelligent kopiërenmethode*. Deze laatste manier gaat ervan uit dat anderen elders al relevant beleid ontwikkeld hebben. Men kan leren van deze ervaringen, of zelfs het bewezen beleid overnemen.

Opvallend is dat in zijn jongste publicatie (Geul, 2013) over het komen tot professionele beleidsplannen de Canadese methode is komen te vervallen.

<sup>438</sup> Gerard Schouw (2009:70) spreekt in dit verband over 'slim kennis jatten'.

<sup>439</sup> Het *Leitmotiv* van de intelligente kopieerders is: de wereld is een schatkamer van beleid, verken die en doe er je voordeel mee.

De Japanse methode wordt overigens niet alleen in Japan toegepast. In Singapore bijvoorbeeld is elke ambtenaar verplicht twee maal per jaar naar het buitenland te gaan en bij terugkomst verslag te doen van beleid dat hij heeft gezien dat kopieerbaar is. China heeft zijn eigen variant: daar werkt men op basis van het LLL-model, dat staat voor *linkage* (toegang tot zo veel mogelijk kennis is belangrijker dan er eigenaar van zijn), *leverage* (kennis moet zo snel mogelijk door zo veel mogelijk bedrijven en afdelingen worden toegepast), en *learning* (voortdurend van iedereen leren en kennis overdragen) (Strikwerda, 2011:25). Hoewel ook in de Verenigde Staten de methode van intelligent kopiëren een erkende en geaccepteerde aanpak is (dat daar bekend staat als *analogy research*, *copying*, *borrowing*, *lesson drawing* en *smart practices research*) en in Groot-Brittannië, Canada en bijvoorbeeld België deze aanpak ook veel aandacht en navolging krijgt, ligt de kern van dit type beleid in de Oost-Aziatische landen (Chang, 2010:152).

<sup>440</sup> In Nederland regeert het *not-invented-here* syndroom het beleid; ook in andere landen worden soms bezwaren geuit tegen de Japanse methode van beleidsconstructie, met als voornaamste argument: '*That program works there.*' Niet alles is altijd navolgbaar.

Volgens Geul (2006) blijkt uit onderzoek dat de Japanse methode beter werkt naarmate er bepaalde verwantschappen zijn tussen de twee landen, bijvoorbeeld op het gebied van politieke ideologie en maatschappelijke cultuur. Zo zal Londen eerder iets uit de Verenigde Staten of Australië (kunnen) overnemen dan van Parijs. Rose (1993) stelt dat het trekken van lessen uit ervaringen elders een vak apart is. Het gaat er tenslotte om dat na onderzoek een concrete aanpak uit een concrete context wordt gelicht om die vervolgens, doorgaans met wijzigingen, zorgvuldig in een andere context over te planten. Daarom wordt het ook wel 'beleidskundige chirurgie' genoemd. Dat is dus wat anders dan *policy transfer* (beleid zonder meer overplanten van elders naar hier), *policy promotion* (het aanbevelen van andere oplossingen), *policy labelling* (overnemen van modieus beleid) of *policy diffusion* (als bepaald beleid spontaan zich verspreidt over steeds meer landen).

<sup>441</sup> Dat vergt overigens meer dan via internet speuren naar internationale recente beleidsnotities. We citeren Geul (2006:162): 'Het is ook in het huidige internet-tijdperk zeer raadzaam om het voorbeeldbeleid ter plekke te onderzoeken. 'GOAL' is het devies in Engeland: Get Out And Look. *Policy visiting* voegt behalve additionele informatie en *tacit knowledge* ook gevoelsmatige elementen toe. De kosten van zulk bezoek, zo leren literatuur en voorbeelden eensgezind, vallen weg tegen de opbrengsten.'



- <sup>442</sup> De hier genoemde begrippen zijn betrekkelijk nieuw. Bekkers (hoogleraar aan de EUR) en Meijer (UHD aan RUU) schrijven in 2010 dat ze beiden tot twee jaar geleden nog nooit van de term cocreatie hadden gehoord (Bekkers & Meijer, 2010:5).
- <sup>443</sup> Vanuit hun onderzoek naar 150 strategieën bij ruim 30 bedrijven in de periode 1980-2000 geven Kim en Mauborgne aan dat de Blue Ocean activiteiten het meest bijdragen aan de winst. Samengevat kunnen de kenmerken van rode en blauwe oceanen als volgt worden benoemd.

RODE OCEAAN	BLAUWE OCEAAN
concurreren in bestaande markt	concurreren in onbetwiste markt
concurrentie verslaan	concurrentie buitenspel zetten
bestaande vraag uitbuiten	nieuwe vraag creëren
waarde – kosten afwegen	doorbreken waarde – kosten
differentiatie óf lagere kosten	lagere kosten én differentiatie

- <sup>444</sup> Zij vergelijken de blauwe oceaan strategie met een ontdekkingsreis naar een nieuw land, daar waar de rode oceaan benadering het bestaande land steeds herverdeelt (Kim & Mauborgne, 2004:3). De meeste kans bij een Blue Ocean strategie hebben die instellingen die al intersectoraal zijn opgezet. Indien bestaande organisaties willen gaan investeren in Blue Ocean activiteiten, bepleiten Moenaert en Robben (2006:286) hiervoor niet meer dan 20 procent in te zetten; zij stellen een verdeling voor van 40 procent aandacht en middelen voor *improve the game* (de zwaktes opheffen), 40 procent voor *excel at the game* (uitmunten in enkele spelregels) en 20 procent *change the game* (spelregels veranderen).
- <sup>445</sup> Kim en Mauborgne (2007:97) stellen: ‘Niet-klanten geven u vaak meer ideeën over hoe u een blauwe oceaan kunt ontsluiten en uitbreiden dan betrekkelijk tevreden bestaande klanten.’ ‘Het overhoop halen van de conventionele ideeën van een bedrijfstak over de vraag op welke kopersgroep men zich moet richten, kan leiden tot de ontdekking van nieuwe marktruimte’, zo schrijven Kim en Mauborgne (2002b:11). Voorbeelden van nieuwe conventies zijn de *low budget* vliegreizen (met Ryanair, Easyjet, Air Berlin, Wizz Air en inmiddels vele andere budgetmaatschappijen, die nu tezamen 39 procent van de Europese markt in handen hebben) en de omkering in de popmuziekindustrie: muzikanten verdienen niet langer aan verkoop van CD’s onder andere vanwege het (gratis) downloaden, maar richten zich op de tournees waarmee veel meer geld verdiend wordt dan met de verkoop van CD’s. Inmiddels heeft de Blue Ocean Strategy zich stevig genesteld in het beleid van grote bedrijven. De NS verdient meer geld met de verhuur van winkeltjes op de perrons dan met de verkoop

van treinkaartjes. Iets soortgelijks is ook ontstaan bij Schiphol, dat de meeste inkomsten inmiddels genereert met de verhuur van vierkante meters in plaats van verkoop van slots. McDonald's verdient tegenwoordig vrijwel niets meer aan de hamburgers, maar is 's wereld grootste makelaar geworden: de belangrijkste inkomsten verkrijgt McDonald's door de handel in onroerend goed (McDonald's koopt de laatste jaren in een aantal Amerikaanse stedencentra kruispunten op; welk businessmodel daar achter steekt, is mij niet bekend).

<sup>446</sup> De start van deze innovatiestrategie bij Lego is bekend. De makers van Lego ontwierpen in de jaren negentig van de vorige eeuw materiaal dat onvoldoende aansloeg bij het publiek. Het ging zakelijk steeds slechter met Lego, een faillissement dreigde. Op internet ontmoetten creatievelingen elkaar met de meest onwaarschijnlijke robotconstructies uit Lego-materiaal. Lego heeft deze personen uitgenodigd, zodat hun ingenieurs konden leren wat er in de maatschappij leefde. Uiteindelijk is dit uitgebouwd tot een Lego-community van 2,5 miljoen adviseurs. Met een aantal leden uit deze community ontwikkelt Lego zelfs formele relaties; dat zijn personen die hun inkomen halen uit activiteiten met Lego-stenen (bijvoorbeeld een professioneel Lego-artiest die in opdracht allerlei kunstwerken maakt). Lego heeft ook een online magazine, *Brick Journal*, dat vrijwilligers schrijven en maandelijks door 80.000 personen wordt gedownload. Consumenten mogen hun eigen ontwerpen uploaden waarbij Lego de beste in productie neemt; de uitverkorenen krijgen 5 procent *royalty* over de verkopen. Per week worden zo'n 6000 ontwerpen geüpload. Inmiddels is Lego opgeklommen tot het een na grootste speelgoedbedrijf ter wereld met een winst in de eerste helft van 2013 van 1,2 miljard euro.

<sup>447</sup> Men is het inmiddels heel normaal gaan vinden dat we online bankieren, maar feitelijk is dat een vorm van co-creation: de klanten voeren het werk uit dat de banken voorheen deden. Mantelzorg en professionele zorg afstemmen is ook een vorm van co-creation. Andere voorbeelden van co-creation zijn YouTube en Wikipedia (Bekkers & Meijer, 2010:16). Dat een ongeorganiseerd vrijwilligerscollectief de grootste en populairste encyclopedie – volgens *Nature* even betrouwbaar als de *Encyclopaedia Britannica* – zou kunnen opzetten, werd tot voor kort onmogelijk gehouden. Het doel om te komen tot 'een wereld waarin elke persoon vrije toegang heeft tot alle kennis' (Mersbergen, 2011:2) komt langzaam dichterbij door de gratis artikelen die de site wereldwijd vullen.

<sup>448</sup> Soms ook *open source* of *complementary innovation* genoemd (Rushkoff, 2006:284), door Witman (2009:351) het derde niveau van innovatie genoemd.

<sup>449</sup> De logica achter open innovatie is dat niemand, geen enkele persoon of organisatie, tegenwoordig nog het monopolie heeft op kennis (mede door internet). Daarnaast telt dat ook elders slimme mensen werken. Om de markt te winnen is het niet nodig om de eerste ontwikkelaar te zijn; de kracht zit vooral in het

goed wegzetten in de samenleving van de nieuwe ideeën, en daar komen andere zaken bij kijken dan inventief zijn. Daarnaast telt dat in sommige sectoren, zoals de farmaceutische industrie, sommige bedrijven giganten geworden zijn, waardoor ze te log en te weinig vindingrijk zijn voor innovaties. Om die reden werken de grote molochs graag samen met kleinere, innovatieve start-up bedrijven; zo hopen ze sneller en goedkoper tot waardevolle vondsten te komen (Benedictus, 2010). En tot slot: soms is er meer hersencapaciteit nodig dan in de eigen organisatie aanwezig is. Dan is samenwerking geïndiceerd. Van de Donk (2011:15) omschrijft het als volgt: 'Waar ambities worden gedeeld, worden de resultaten vermenigvuldigd.'

<sup>450</sup> Als Philips samenwerkt met Douwe Egberts in het kader van de ontwikkeling van de Senseo, zal Philips niet al haar bedrijfsgeheimen prijs geven. Heineken legt niet al haar bierkennis op tafel als zij samenwerkt met Krups om een Beertender te ontwikkelen. Apple deelt slechts dát deel van haar kennis met Nike wat nodig is om tot de gezamenlijke iPod te komen. Zoals uit deze voorbeelden blijkt, ligt het voor de hand om complementaire partners te zoeken in plaats van regelrechte concurrenten. Op die manier ontwikkelen concurrerende organisaties zich tot concurrerende netwerken.

<sup>451</sup> Organisaties schermen kennis meestal wel af (met bijvoorbeeld patenten). Steeds meer geldt het motto in de profit: *you are what you share*. Ook het samenwerken is dus competitief. Bedrijven moeten goed weten wat ze wel en niet openstellen. Wel geschiedt deze samenwerking zonder institutionele dwangbuizen, maar in open netwerken die functioneren op basis van wederzijds vertrouwen en integriteit (Van de Donk, 2011:13).

Een bekend fenomeen bij open innovation is het zogeheten 'Doornroosje-effect': organisaties die niet worden gevraagd deel te nemen kunnen zich gaan gedragen als de boze fee uit het sprookje van Doornroosje en trachten de boel te saboteren. Selectie van organisaties voor samenwerking in open innovation blijft een heikel punt.

<sup>452</sup> Philips nodigt allerlei bedrijven uit om zich te vestigen op de High Tech Campus in Eindhoven, maar verwacht wel dat daar samenwerking tegenover staat. Zowel voor Philips als voor de andere bedrijven is deze samenwerking niet gratis en niet vrijblijvend. Het heeft ertoe geleid dat de High Tech Campus dé hotspot is van Brainport Eindhoven, dat begin juni 2011 door de internationale denktank Intelligence Community Forum werd uitgeroepen tot de slimste regio ter wereld. Overigens, jonge, creatieve hightech professionals blijken behoefte te hebben aan een ecosysteem, waar ze elkaar voortdurend fysiek kunnen ontmoeten. Dat heet 'de paradox van de plaats'. Er zitten honderd bedrijven met bij elkaar 8000 onderzoekers uit 55 landen, en de jury was onder de indruk van het open innovation systeem (De Graaf, 2011:11).

Van de Donk (2011:13) geeft aan dat door de sociale netwerken binnen en tussen Brabantse families en de aanwezigheid van vele florerende verenigingen de economische interacties gemakkelijker verlopen in de Eindhovense regio dan in gebieden waar die vertrouwensrelaties ontbreken. Hier zien we het belang van sociaal kapitaal ten dienste van economische ontwikkelingen.

De High Tech Campus is de oude plek van het Natuurkundig Laboratorium van Philips. Dit laboratorium, dat in de jaren zestig en zeventig 2400 medewerkers telde (meer dan enige universiteit in die tijd) is in de loop der jaren volledig afgebouwd. Op de ruïnes van het NatLab werd de high campus gebouwd. Schumpeter stelde dat er eerst sprake moest zijn van creatieve destructie voordat de *neue Kombinationen* konden plaatsvinden

Open innovation kan soms nog verder gaan wanneer data in het publieke domein worden gestopt. Zo gaf Microsoft zijn broncode aan Linux weg. Daardoor kon de Microsoftcode opgenomen worden in het Linux-systeem. Dit was voor Microsoft een *break from the ordinary*. Dat doet bijvoorbeeld ook Apple met zijn iPod, iPhone en iPad, in de verwachting en inmiddels wetenschap dat andere bedrijven daar aanpassingen voor gaan realiseren om het gebruik te optimaliseren. Die bedrijven hebben dan wel de broncodes nodig om hun techniek daarop af te stemmen. Apple deelt die kennis, andere bedrijven ontwikkelen door, en Apple verkoopt meer omdat er steeds meer mee mogelijk is. Op zo'n manier wordt gebruikgemaakt van kennis die niet in de eigen organisatie aanwezig is.

- <sup>453</sup> De minister van Veiligheid en Justitie (2011) heeft in een brief aan de Tweede Kamer verslag gedaan van het experiment internetconsultatie bij nieuwe wetten. De afgelopen twee jaar zijn ruim honderd concept wetsvoorstellen ter consultatie aangeboden, waarop bijna 5000 keer gereageerd is. Het kabinet schrijft 'dat internetconsultatie extra tijd en capaciteit kost, maar dat het de transparantie van het wetgevingsproces vergroot, de mogelijkheden voor publieke participatie verbetert en een bijdrage levert aan de kwaliteit van voorstellen tot wet- en regelgeving'.

Zo bezoeken dagelijks ruim 120.000 consumenten Kieskeurig.nl. Zij vergelijken hier producten, prijzen en winkels, laten hun ervaringen met producten achter en lezen de reviews van andere consumenten. Niet de fabrikant licht hier de consumenten in, maar de consumenten lichten elkaar voor (Jong, 2009:30).

- <sup>454</sup> Bedrijven staan vooraan om *crowdsourcing* toe te passen. Apple heeft met [www.onemorething.nl](http://www.onemorething.nl) een sociaal netwerk georganiseerd dat nu meer dan 60.000 leden heeft. De vijftig meest actieve leden hebben elk 3000 of meer berichten geplaatst. Er zijn ook organisaties die crowdsourcing inzetten om de kennis van de eigen medewerkers te mobiliseren. TNO, dat elke vier jaar zijn onderzoeksstrategie formuleert, vroeg in 2009 zijn 4500 medewerkers om advies. In vier

weken bezochten 1600 mensen een speciale site; 500 daarvan leverden commentaar op teksten of stuurden geheel nieuwe teksten in. De medewerkers gingen online de discussie aan met de auteurs van het eerste concept en droegen veel concrete suggesties aan (Lanting, 2010:147). Dit wordt interne crowdsourcing genoemd.

<sup>455</sup> Om die reden heeft Notten eerder voor de oprichting van een ministerie van Sociaal Kapitaal gepleit. 'Onze maatschappij zou als geheel gestuurd kunnen worden op het rendement van het aanwezige sociale kapitaal. Een ministerie van Sociaal Kapitaal zou met het Rijnlandse model in het achterhoofd de goede rentmeester kunnen worden van de relaties tussen organisaties en individuen binnen onze maatschappij.' Volgens Notten 'mist onze maatschappij kansen omdat er geen gebruik wordt gemaakt van de aanwezige kennis die bij de miljoenen inwoners aanwezig is. De politiek maakt nu gebruik van het principe denktank of adviesorgaan, maar het zijn altijd mensen uit dezelfde netwerken die hierbij aangehaakt zijn. Gelegenheidsstructuren waarbij onverwachte relaties elkaar ontmoeten zouden de *missing link* kunnen zijn om Nederland weer op de rit te krijgen.' Opgehaald van <http://www.lared.nl/2010/04/notten-pleit-voor-ministerie-van-sociaal-kapitaal/>

<sup>456</sup> Zoals bij de zoektocht naar Steve Fossett, de analyse van algoritmen en bepaalde sterrenkundige problemen.

Boris Johnson, de burgemeester van Londen, heeft op de website *London Datastore* allerlei (financiële) informatie van de gemeente geplaatst, zodat zij voor alle burgers toegankelijk is. Het gevolg is dat Londen gratis over duizenden analisten beschikt die bijvoorbeeld hebben blootgelegd dat in een aantal gevallen de gemeente Londen te veel betaalde voor uitbestede diensten. Deze burgers – *webizens* genaamd – maakten een website <http://wheredoesmymoneygo.org/>.

Ook de SP heeft crowdsourcing omarmd. Iedereen kan via de website van de SP suggesties aandragen om bepaalde vraagstukken op te lossen, en daarover stemmen. Het eerste experiment had de gezondheidszorg als thema. Bezoekers van de website konden tips aanleveren om de kosten te drukken en verspilling tegen te gaan. Er kwamen zo'n 1000 bruikbare reacties binnen, waarvan er zes in het SP-beleid zijn terechtgekomen (Meijer, 2011:9). Iets minder breed, maar wel werkend vanuit dit principe zijn de websites die politieke partijen en gemeenten opgezet hebben waar burgers ideeën kunnen aandragen voor de bezuinigingen die gemeenten de komende tijd te wachten staan.

<sup>457</sup> Voormalig staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevr. Bijleveld-Schouten schrijft naar aanleiding van zes onderzoeken die ze heeft laten doen naar Burgerforum-Kiesstelsel in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer het volgende: 'Burgerfora hebben intrinsieke voordelen

ten opzichte van vele vormen van losse “interactieve beleidsvorming”, mits de voorbereiding t.a.v. vraagstelling, spelregels en de keuze van het onderwerp met zorg plaatsvindt. Tegelijkertijd moeten burgerfora in het bredere plaatje van de politieke besluitvorming worden geplaatst. Wat een burgerforum niet heeft en welk gemis tevens zijn grootste kracht vormt, kan in de democratische besluitvorming zeker niet worden gemist: de strijd tussen betrokken belangen en het politieke spel. Het is in dat licht geen toeval dat de adviezen van burgerfora zo weinig rechtstreekse doorwerking hebben gehad (...). Men mag een burgerforum naar mijn opvatting niet geïsoleerd beschouwen ten opzichte van andere arena's die met elkaar de bouwstenen vormen van een democratisch besluit. Naast de gekozen volksvertegenwoordigers denk ik bij de andere arena's aan bijvoorbeeld onderhandelingen met belanghebbenden, de inzichten van deskundigen en van uitvoeringsorganisaties. Deze arena's hebben doorgaans een meer vanzelfsprekende legitimiteitspositie dan burgerfora. Met die kanttekening zullen burgerfora het vooral moeten hebben van hun ontwapenende kracht en van hun gezond verstand-adviezen, die voor de geïnstitutionaliseerde democratie zeker inspirerend kunnen zijn' (Kamerstuk 30184, Bestuurlijke vernieuwing, nr. 27, 29 mei 2009).

<sup>458</sup> Andere voorbeelden zijn het Burgerforum Randstad, het Burgerforum voor het voormalige ministerie van VROM en rechtbanken in Leeuwarden, Almelo en Maastricht die burgerfora organiseerden over de hoogte van strafeisen.

<sup>459</sup> Het principe van *wisdom of crowds* doet denken aan het door Van Gunsteren (2010:28) aangehaalde 'jury-theorema', waarbij naarmate het aantal zelfstandig oordelende leden van een jury groter is, de kans op een juiste, rechtvaardige uitkomst toeneemt.

<sup>460</sup> Silvere (2012:335) beschrijft the wisdom of crowds met: '*the aggregate forecast has often beaten the very best individual forecast*'. Voor de goede orde: wisdom of crowds is heel wat anders dan ochlocratie, waar de massa regeert (Bregman, 2012:38).

<sup>461</sup> Surowiecki geeft in het begin van zijn boek meteen een voorbeeld. Op een markt in Plymouth kan men een prijs winnen door het juiste gewicht van een os te raden. Achthonderd mensen kopen ieder voor zes pennies een kaartje waarop ze hun voorspelling, naam en adres invullen. De meesten hebben geen verstand van ossen en hun gewicht. Nadat de kaartjes verzameld zijn, berekent hij het gemiddelde, dat – gegeven het ontbreken van enige expertise bij het merendeel van de deelnemers – een dom antwoord zou opleveren. Het geschatte gewicht dat 800 mensen gemiddeld hadden aangegeven, was 542 kilo, het werkelijke gewicht na slachting bleek 543 kilo te zijn.

Hoe is dit mogelijk? Van Gunsteren (2010:70) licht het fenomeen toe: 'Als je een grote groep van diverse en onafhankelijke mensen vraagt een waarschijnlijk-

heid te voorspellen en je neemt daarvan het gemiddelde, dan zullen de fouten die ze maken elkaar opheffen. Elk individueel antwoord bevat als het ware een component informatie en een component fouten. Doordat bij een groot aantal voorspellingen de fouten elkaar neutraliseren (doordat ze willekeurig zijn), houd je informatie over.' Toevallige vergissingen heffen elkaar op.

Dit was voor Rousseau in zijn *Du Contrat Social* (boek II, hoofdstuk III) reden te pleiten voor democratie. Ook De Tocqueville stelde zich op het standpunt dat democratieën (want divers enzovoort) weliswaar tumultueus kunnen zijn, maar niet het risico lopen van een revolutie: '*Le grand privilège des Américains est de pouvoir faire des fautes réparables.*' In feite is een democratie ook een zelforganisatie zonder baas (Van Gunsteren, 2010:122).

<sup>462</sup> Surowiecki geeft drie voorwaarden waaronder crowds (groepen individuen) innovatief zouden kunnen zijn: 1. variëteit, 2. decentralisatie en afwezigheid van hiërarchie, 3. autonomie (zodat leden elkaar niet te sterk beïnvloeden). Sunstein (2003) geeft redenen waarom wisdom of crowds vaak mislukt. Een belangrijke oorzaak is gelegen in het feit dat mensen zich aanpassen, naar consensus streven, conformisme nastreven. De boodschap van Sunstein is dat een samenleving die de schadelijke uitkomsten van groepsprocessen wil beperken, er goed aan doet de afwijkende mening te beschermen en in ere te houden. Conformisme leidt alleen maar tot het wegmoffelen van de afwijkende mening en die is voor de diversiteit juist zo noodzakelijk. Ook sociale cascades (het elkaar nalopen) belemmeren wisdom of crowds, er is immers dan geen sprake meer van diversiteit en onafhankelijkheid. De vrijheid van meningsuiting over-eind houden ook als dat soms buitengewoon moeilijk is, is volgens Sunstein (2003:96) de beste bescherming tegen cascades. Tot slot geldt nog het probleem van groepspolarisatie, waarbij door interne interactie en communicatie een groep kan radicaliseren. De groep isoleren helpt dan niet, machtscheiding wel.

De conclusie is voor Sunstein (2003:211) duidelijk: groepen van mensen slagen eerder als zij verschillen van mening niet uit de weg gaan en openheid nastreven. Van Gunsteren (2010:86) verwoordt het fraai: 'Vrijheid om anders te denken is geen luxe, maar onmisbaar voor intelligente resultaten van samenhandelende en zichzelf organiserende mensen.'

In 't Veld (2010:115) relateert de kracht van the wisdom of crowds voor het maken van beleid. Hij stelt dat the crowd veelal een grote stroom van gegevens produceert die selectie behoeft, willen zij bruikbaar gemaakt kunnen worden. Daar zijn niet alleen hoge kosten mee gemoeid, het is ook de vraag wie die selectie uitvoert. Omdat the crowd soms wordt geraadpleegd in verband met tunnelvisie is het de vraag of de organisatoren van *sourcing* de selectie volgens



de principes van diezelfde tunnelvisie los kunnen laten. Hij verwijst naar het recentelijk instellen van een redactie bij Wikipedia.

Er zijn vele voorbeelden te geven van beleid dat gebruik maakt van wisdom of crowds. Zo maakt bijvoorbeeld IJsland momenteel op bijzondere wijze zijn eerste, eigen grondwet (toen het land in 1944 onafhankelijk werd van Denemarken werd de Deense grondwet overgenomen). De bevolking van IJsland heeft in een bijzonder referendum op 27 november 2010 uit een groep van 531 mensen die zich hadden opgegeven om deel uit te maken van de Constitutionele Vergadering 31 leden gekozen die de nieuwe grondwet gaan schrijven. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de ideeën van 1000 willekeurig gekozen IJslanders die zich eerder over de grondwet hebben gebogen. Surowiecki zou overigens niet in voornoemde IJslandse opzet hebben geloofd. Hij stelt (2005:59) dat groepen mensen *are better at deciding between possible solutions to a problem than they are at coming up with them. Invention may still be an individual enterprise (...) but selecting among intentions is a collective one* (Aristoteles merkte al op dat slechts weinig mensen beleid kunnen ontwerpen, maar dat allen in staat zijn het te beoordelen). Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de grootste bezwaren van In 't Veld (2010:115).

<sup>463</sup> Ik kan ten aanzien van deze buitenlandse verbazing tevens putten uit de tientallen bezoeken die ik heb georganiseerd voor buitenlandse delegaties gedurende de afgelopen twintig jaar in Nederland, en de vele gesprekken die ik de afgelopen decennia heb gevoerd met buitenlandse politici, beleidsmakers en bestuurders (bijvoorbeeld Clarijs, 2012; Clarijs & Malmberg, 2012; Clarijs *et al.*, 2011; Clarijs, 2009; Clarijs, 2007a; Clarijs 2007c; Clarijs, 2006; Clarijs, 2005; Clarijs, 2004, 2004a, 2004b; Clarijs & Adams, 2004; Clarijs, 2003a; Clarijs, 2002).

<sup>464</sup> Dunham is voormalig plaatsvervangend rector van het Institute of Social Studies in Den Haag en al 30 jaar woonachtig in Nederland.

<sup>465</sup> Ze schrijven: *Dialogue-steered may sound horrible, but it does seem to be a more appropriate concept, than the market language of demand and supply* (Coussée *et al.*, 2011:17).

<sup>466</sup> Het *Handboek modern jongerenwerk* (Veenbaas *et al.*, 2011:12) meldt dat het jongerenwerk openstaat voor alle jongeren, maar dat het een bijzondere taak heeft voor de risicojeugd.

<sup>467</sup> Voor de materiële zorg van wezen stelden de stadsbestuurders zogeheten weeskamers in (zie Clarijs, 2013:19-28).

<sup>468</sup> Voor de volledigheid dient hier te worden toegevoegd dat, sinds de transitie realiteit lijkt te worden, provincies minder scheutig zijn geworden om autonoom geld in de provinciale jeugdzorg te investeren. Sterker nog: in een aantal gevallen haalt de provincie haar eerder geïnvesteerde gelden terug via bezuinigingen.

- <sup>469</sup> In navolging van ‘een gulzig bestuur’ van Trommel (2009) spreekt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011a) over ‘een gulzig stelsel’.
- <sup>470</sup> In mei 2013 is DSM V in werking getreden, het internationale classificatiesysteem waarin persoonlijkheidsstoornissen worden weergegeven. Daarbij wordt de nieuwe ziekte SDS geïntroduceerd, de *Symptom Deficit Syndrom*. Daarvan is het belangrijkste kenmerk de afwezigheid van welk symptoom dan ook dat er iets bijzonders met een kind aan de hand zou zijn. Er wijst dus helmaal niets op een probleem. En dat is het probleem. We mogen vrezen dat zal blijken dat veel kinderen zonder aantoonbare persoonlijkheidsstoornis lijden aan SDS.
- <sup>471</sup> Het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie, het ministerie van Immigratie en Asiel, en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het programmaministerie Jeugd en gezin is met de vorming van het kabinet-Rutte in 2010 opgeheven.
- Walraven (1997:90) schrijft: *‘Historically, the Netherlands is known as a country where the coherence of government policy is not a matter of course. Ministries are autonomous, or compartmentalised, which frequently leads to ignorance of each other’s work.’*
- <sup>472</sup> Teldatum 1 september 2013.
- <sup>473</sup> Jeugdzorg Nederland vertegenwoordigt 53 organisaties voor Jeugd & Opvoedhulp, 14 Bureaus Jeugdzorg en 36 cao-volgers (teldatum 1 september 2013).
- <sup>474</sup> Los van deze groep met structurele financiële relaties zijn er ook nog anderen die het beleid (indirect) beïnvloeden, zoals wetenschappers, journalisten en consultants.
- <sup>475</sup> Meavita stak ook grote sommen geld in de ontwikkeling van een eigen tv-zender. De beoogde tv-zender moest veertien kanalen krijgen. Onder het motto ‘Als Endemol het durft, waarom wij dan niet?’ mikte Meavita behalve op zorggerelateerde kanalen ook op de ontwikkeling van eigen amusementsprogramma’s. Blijkens interne stukken zocht Meavita hiertoe naar eigen zeggen contact met tv-coryfeeën en BN’ers. Meavita zag het ontwikkelen van een eigen tv-zender als een strategische opdracht. Als marktgerichte serviceorganisatie wilde Meavita doordringen tot alle levensdomeinen. Communicatie was hierbij als ‘de spil van de belevingsgerichte zorg’ volgens het Meavita-management cruciaal.
- <sup>476</sup> De Rotterdamse woningcorporatie Woonbron verbouwde het oude cruiseschip SS Rotterdam voor 265 miljoen euro en verkocht het later voor 20 miljoen.
- <sup>477</sup> Overigens is er formeel-juridisch weinig geregeld over het toezicht op stichtingen: het Burgerlijk Wetboek kent alleen stichtingsbesturen en geen Raden

van toezicht of directeuren. Of er een Raad van toezicht moet zijn, bepaalt de stichting zelf (Clarijs & Van Hout, 2009:160).

<sup>478</sup> Van Gunsteren (2010:177) stelt dat toezicht niet hetzelfde is als verantwoording. Toezicht meet en constateert, maar controleert niet of beleidsdoelen en afgesproken output zijn gerealiseerd, laat staan dat iemand ter verantwoording wordt geroepen. De logica van toezicht is een andere dan die van verantwoording. Verantwoording is tweezijdig, volgens Van Gunsteren, zij is meer: de ter verantwoording geroepene belicht ook zijn kant van de zaak. Dan wordt het al snel zwartepieten; om die reden schrijft Van Gunsteren (pag. 178) dat verantwoordingsprocessen vaak moddergevechten zijn.

<sup>479</sup> Aan governance wordt zowel in verticaal als in horizontaal opzicht invulling gegeven met behulp van codes waarin is opgenomen wat bedrijven of instellingen al dan niet vermogen. Opvallend is dat de codes voor goed bestuur zich vooral richten op het organisatieniveau: de governance van en binnen de organisaties (Van Montfort, 2004:8). Voor de (semi)publieke sector zijn verschillende governancecodes ontwikkeld (PriceWaterhouseCoopers, 2007:8). Zorginstellingen hanteren de Zorgbrede Governancecode (Arcares, 2005), een code die gedeeltelijk ook door de jeugdzorginstellingen aangehouden wordt. Andere jeugdzorginstellingen hanteren het rapport van de branchevereniging MOgroep *Bestuur en verantwoording helder regelen* (MOgroep, 2005), in de wandelgang de Jeugdzorgcode genoemd. Er zijn duidelijke verschillen tussen de Zorgbrede Governancecode en de Jeugdzorgcode bijvoorbeeld over de reikwijdte van de verantwoording en over de relatie met de stakeholders (Clarijs & Van Houten, 2008). Veel instellingen in de jeugdzorg zullen verschillende codes naast elkaar moeten hanteren.

<sup>480</sup> Van verticale verantwoording is sprake als een forum hiërarchisch bovengeschikt is aan de actor. Verantwoordingsrelaties verbinden vaak een principaal, zoals een politieke of ambtelijke superieur, met een agent, bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie of een ondergeschikte medewerker. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verantwoording van een uitvoeringsorganisatie aan de minister of aan de Tweede Kamer.

<sup>481</sup> Er is van diagonale verantwoording sprake indien verantwoording wordt afgelegd aan een andere en onafhankelijke organisatie die door de hiërarchisch bovengeschikte is belast met een vorm van toezicht of controle op het handelen van de actor. Hieronder vallen bijvoorbeeld verzelfstandigde toezichthouders of inspecties, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman (Goetz & Jenkins, 2001:363).

<sup>482</sup> De verantwoording die wordt afgelegd aan niet-hiërarchisch bovengeschikten kan worden aangeduid als horizontale verantwoording. Het forum staat niet in een hiërarchische, principaal-agentrelatie tot de actor, maar is een 'derde partij'.

Bij publieke dienstverleners kunnen dit zijn (vertegenwoordigers van) klanten, partners, professionele beoordelingsgremia of journalisten. Meestal beschikken horizontale verantwoordingsfora over geringe sanctiemogelijkheden. Horizontale verantwoording vindt bovendien vaak op vrijwillige basis plaats. De Algemene Rekenkamer spreekt liever niet van horizontale verantwoording omdat het begrip 'horizontaal' niet eenduidig is. Zij spreekt liever van publieke of maatschappelijke verantwoording.

<sup>483</sup> Verschillen in governancebenadering worden ook internationaal onderkend. Waar in het buitenland governance zich vooral richt op de Raad van toezicht, die zich op zijn beurt richt op de kwaliteit van publieke dienstverlening, hebben de Nederlandse codes als overeenkomst dat zij zich vooral richten op de bedrijfsvoering (Minderman, 2008:30).

Volgens Blokdijs-Hauwert (z.j.:21) schuift Nederland met zijn Europese toezichtbenadering van *tell me* (verantwoording afleggen) steeds meer naar de Amerikaanse benadering van *proof me* (bewijs het maar); in Azië is het adagium *trust me*, dat Blokdijs-Hauwert omschrijft als 'geloof me nu maar op mijn blauwe ogen'. In verzorgingsstaten als Nederland, waar zaken als stabiliteit, economische en sociale gelijkheid en solidariteit centraal staan (conform het Rijnland-model), dienen bestuurders in veel hogere mate loyaal te zijn aan de organisaties en het stelsel dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (Schrijvers, 2004:11).

<sup>484</sup> Volgens Van Duivenboden (2010:6) is de administratieve verantwoording in de jeugdzorg enorm toegenomen. Begin jaren negentig had een medewerker van Bureau jeugdzorg één dagdeel nodig voor administratieve taken; in 2010 is dit gegroeid tot zes à zeven dagdelen.

<sup>485</sup> Bij van oorsprong sterk ideologisch gedreven organisaties zoals de jeugdzorg zou men verwachten dat verticale regels en procedures nauwelijks een rol van betekenis spelen (Weggeman, 2007:38). Niets is minder waar. Professionals, ook die in de jeugdzorg, protesteren weinig tegen de regels en procedures en 'spelen het spel gewoon mee, omdat ze ontdekt hebben dat "tegen zijn" meer energie kost dan de boel – een beetje – foppen' (Weggeman, 2007:19).

<sup>486</sup> Volgens Goodijk (2003) zijn stakeholders degenen die (menen) een bepaald belang in de onderneming (te) hebben. Voor het vormgeven van stakeholdermanagement introduceert hij het 3M-model: op basis van 'mapping' volgen 'mobilising' en het 'managen' van stakeholderrelaties. Het management staat voor de uitdaging om vooral de meest relevante stakeholders zodanig te betrekken in het proces van strategie- en beleidsontwikkeling tot en met uitvoering ervan, dat ieders betrokkenheid en inbreng zo veel mogelijk waarde creëren voor de instelling.

<sup>487</sup> Sommige instellingen hebben voor jeugdigen die langdurig ergens wonen wel een Jongerenraad, en in de pleegzorg hebben instellingen een Raad van Pleegkinderen. Ouders zijn eveneens belangrijke stakeholders, maar die zijn vaak niet of nauwelijks geïnteresseerd: de opvoed- en opgroei problemen van hun kind(eren) domineren hun leven zozeer, dat er vaak onvoldoende belangstelling bestaat voor het wel en wee van de instelling als geheel. Daarbij komt dat veel hulpverlening door de rechter is afgedwongen; een ingreep van de rechtelijke macht in een gezin is niet de beste basis om ouders te vragen mee te denken met de organisatie. Het verloop werkt ook niet stimulerend voor ouderparticipatie: als zij het hulpverleningstraject achter de rug hebben – vaak eerst jarenlang vrijwillige hulp, vaak lange wachttijden, dan vaak gedwongen hulpverlening – zijn zij blij dat ze alles achter zich kunnen laten en is de wens om de stakeholderfunctie uit te oefenen klein.

Van Montfort (2008) wijst erop dat het niet meevalt de graad van relevantie van stakeholders te bepalen. Zijn stakeholders van de Raad van bestuur net zo of minder belangrijk dan die van de uitvoerende medewerkers? Hoe verhouden de stakeholders zich tot elkaar? De biologische ouders van kinderen die in een pleeggezin wonen, hebben een andere ‘stakeholderbetekenis’ voor de organisatie dan voor de pleegouders. Minderman (2008) beschrijft echter ook het probleem van een te grote en te diffuse groep stakeholders: ‘Zeer breed verantwoording afleggen aan zeer grote groepen stakeholders leidt echter niet tot een heldere dialoog en dus slechts tot een broze legitimatie.’ Dit lijkt ook het geval te zijn in de jeugdzorg. Maar stakeholdermanagement moet niet gezien worden als een instrument, maar als een soort houding naar de buitenwereld toe, zo verwoordt Goodijk (2003).

<sup>488</sup> Er is een begrotings- en verantwoordingscyclus, die – zoals Van Egten (2007) beschrijft – ‘al lang niet meer alleen financieel of alleen inhoudelijk is georiënteerd, maar waarin doelen en middelen geïntegreerd worden gepresenteerd.’ Daarnaast zijn veel instellingen HKZ-gecertificeerd. De Wet op de ondernemingsraden schrijft de OR voor: vijf keer per jaar vindt er overleg plaats tussen de OR en de voorzitter van de Raad van bestuur. Vaak spreekt eenmaal per jaar (een delegatie van) de Raad van toezicht met de OR. De Wet medezeggenschap cliëntenraden schrijft een cliëntenraad voor. In het geval van jeugdzorg betekent dat dat er soms een Jongerenraad is, waar niet zozeer de instelling zich verantwoordt, maar die wordt gebruikt om informatie te verkrijgen ten aanzien van de wensen van de gebruikers. Ook de Jongerenraad spreekt jaarlijks met (een afvaardiging van) de Raad van toezicht. Er worden soms tevredenheidsonderzoeken gehouden voor cliënten en medewerkers; deze worden door de Raad van toezicht/Raad van bestuur besproken met de Jongerenraad. Daarnaast zijn er nog meer horizontale contacten, zoals een interactieve web-

site, het inhoudelijk jaarverslag dat wordt verspreid, er zijn interne en externe audits, jaarlijks komt een visitatiecommissie langs, er is structureel overleg met pleegouders en de vrijwilligers, de instelling is lid van verschillende brancheverenigingen, enzovoort.

<sup>489</sup> In het Project Integraal Toezicht werken de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor Werk en Inkomen samen.

<sup>490</sup> De samenwerking tussen de vijf Inspecties resulteert in een nieuw werkschema, dat het beste als volgt omschreven kan worden: 1. Een verandering van beleid naar 'het leven': niet langer het beleid is leidend, maar de levensloop en de sociale wereld van kinderen en hun gezinnen, én de problemen die zij tegenkomen bij het opgroeien. 2. Een verandering van diensten naar ketens: niet langer de individuele prestaties van de dienstverlenende organisaties, maar de kwaliteit van de samenwerking staat centraal. 3. Een verandering van *output* naar *outcomes*: niet langer domineren de cijfers het resultaat van de dienstverlening, maar de maatschappelijke resultaten, de outcomes, bepalen of organisaties tezamen effectief zijn geweest. 4. Een verandering van sectoraal naar integraal: genoemde veranderingen vereisen een integrale benadering vanuit de Inspectie; de integrale werkwijze levert daarbij meer op dan de som van de afzonderlijke delen.

<sup>491</sup> Ik wil hier verwijzen naar het fenomeen dat door Van Egten (2005) wordt genoemd dat steeds vaker 'voldoe of leg uit' wordt vervangen door 'hoe blijf ik uit de gevangenis'. Na de arrestatie en de vervolging door het Openbaar Ministerie van de gezinsvoogd van Savanna durfden gezinsvoogden minder goed verantwoordelijkheid te dragen over hetgeen zich in gezinnen afspeelt gezien de persoonlijke consequenties die hun beslissingen zouden kunnen hebben. Er was een substantiële toename van uithuisplaatsingen van kinderen door gezinsvoogden in die periode. Tot op de dag van vandaag leeft de kwestie Savanna nadrukkelijk bij professionals (Van Hassel *et al.*, 2012:21)

<sup>492</sup> Zie ook Minderman (2008:31).

<sup>493</sup> Een instelling voor jeugdzorg probeert met outcomegegevens haar succes te beschrijven en haar bestaan te legitimeren. Zij omschrijft het verblijf en de behandeling van de jongere als een succes als de jongere een jaar na het verlaten van de instelling voldoet aan de volgende criteria: hij is niet met justitie in aanraking geweest; hij woont zelfstandig, althans zwerft niet rond; hij heeft of zoekt actief werk of volgt een opleiding; hij heeft een stabiele omgeving in de vorm van vrienden of een partner. Deze informatie is te verkrijgen door een gesprek met de jongere in kwestie te voeren; dat levert wel subjectieve informatie op: zowel de jonger als de instelling heeft belang bij een rooskleurige voorstelling van zaken. Er is dus andere informatie nodig. Voor het eerste criterium is

samenwerking met justitie en politie nodig; voor de tweede indicator is de hulp nodig van de gemeentelijke bevolkingsadministratie, woningcorporaties of het maatschappelijk werk; gegevens voor de derde indicator komen van de Sociale Dienst, het CWI dan wel een onderwijsinstelling; de vierde wellicht weer van het maatschappelijk werk. Hier betreden we het terrein van keteninformatisering, dat twee basale problemen kent: dezelfde omstandigheden worden bij verschillende organisaties verschillend geïnterpreteerd en komen dus verschillend in de verantwoording terecht, en van elkaar afwijkende omstandigheden worden onder dezelfde noemer geschoven, waardoor opnieuw ruis ontstaat (Van Egten & Minderman, 2009:46).

<sup>494</sup> Elke ervaren reisleidster kan het beamen: 15 procent van de mensen vindt elke reis geweldig, zelfs bij aanhoudende regen en tegenvallende hotels. De grote groep van 70 procent is tevreden. En dan is daar de groep van 15 procent die altijd ontevreden lijkt: het is te warm of te koud, de maaltijden zijn te beperkt of te uitgebreid, het programma is niet uitdagend genoeg of juist te vermoeiend, de buschauffeur rijdt te langzaam of veel te hard, enzovoort.

Nu blijken bijna alle reisleidsters in te gaan op het gemopper van de laatste 15 procent. Ze willen van deze notoire mopperaars tevreden klanten maken. Zij besteden veel aandacht aan deze groep. Dat vinden andere gasten niet leuk. Daardoor trekt de reisleidster een deel van de tevreden zeventig procent naar de ontevreden groep, die daardoor groeit. De paradox van de reisleidster: door mensen het naar de zin te willen maken, groeit de groep ontevredenen.

<sup>495</sup> Hij schrijft: *'Organizations trying to meet conflicting expectations are likely to be dysfunctional, pleasing no one while trying to please everyone. The organization will sometimes emphasize the directives of principals while at other times try to focus on "customers". In the long run, overseers and constituents are displeased and the organization struggles.'*

<sup>496</sup> Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011b:24) is dit een welzijnsbreed probleem.

<sup>497</sup> Tonkens (2003:49) schrijft dat er zo veel *output* indicatoren geleverd worden dat daar nauwelijks meer informatie aan te ontleen is. Deze overdaad aan informatie leidt tot het probleem van myopia.

<sup>498</sup> In het dualistische stelsel is de Raad van bestuur verantwoordelijk voor zowel het voorbereiden en het vaststellen van de strategie van de vennootschap als het uitvoeren van het beleid. Dat gebeurt onder het toezicht van de Raad van commissarissen die tevens een adviserende rol heeft. Tegenwoordig werken steeds meer Nederlandse bedrijven met het monistisch model van een *one tier-board*, bestaande uit executives en non-executives. In het monistische model zijn de uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders gezamenlijk verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de strategie. De uitvoering van het beleid ligt



in handen van de executive board members onder toezicht van de non-executives. De Code Tabaksblat bepaalt dat de voorzitter en de meerderheid van de leden niet-uitvoerend moeten zijn (Visée, 2011).

<sup>499</sup> In Groot-Brittannië werd er begin jaren negentig een passende naam aan gegeven: quango's, ofwel quasi autonome non-gouvernementele organisaties.

<sup>500</sup> De juridische term voor een maatschappelijke onderneming luidt officieel: vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming. Dat zal in de praktijk vaak afgekort worden als stichting MO. Maatschappelijke organisaties die momenteel een nv- of bv-structuur hebben, kunnen dat omzetten in een vereniging of stichting MO indien zij dat een passende rechtsvorm achten. Maatschappelijke ondernemingen zijn 'organisaties met een maatschappelijke doelstelling die opereren in een marktsituatie' (<http://www.ntmo.nl>). Kort samengevat heeft de maatschappelijke onderneming de volgende kenmerken. Missie en activiteiten van de organisatie zijn gericht op het publieke domein en worden deels gefinancierd door de overheid. Ook de markt en de burger leveren inkomsten. Marktgerichte activiteiten zijn mogelijk, soms wenselijk (synergie). De organisatie is niet gericht op winst, maar op maatschappelijk rendement. De organisatie heeft een zakelijke, op effectiviteit en efficiency gebaseerde bedrijfsvoering. De organisatie kent een externe hybriditeit (veel actoren, beïnvloeders, stakeholders). Als gevolg daarvan kent de organisatie ook een interne hybriditeit (diverse sturingsmechanismen, verschillende geldstromen, gevarieerde culturen). De organisatie verantwoordt zich horizontaal (naar stakeholders) én verticaal (naar overheid).

<sup>501</sup> Een wezenlijk kenmerk van de maatschappelijke onderneming: geen uitkering van de winst aan derden, staat inmiddels onder druk. Zo heeft de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) voorgesteld om bij ziekenhuizen 50 procent van de winst aan investeerders uit te keren en 50 procent terug te sluizen naar het ziekenhuis zelf. Op deze manier, zo redeneert de NZa, zouden ook patiënten van de commercialisering profiteren. De winstuitkering zal een heikel punt blijven in de (politieke) discussies.

<sup>502</sup> Het gaat hier om het non-distributiebeginsel. De gebruiker moet de aanbieder vertrouwen. Zou de winst immers uitgekeerd kunnen worden, dan zouden de eigenaren – zonder dat de cliënt hier weet van heeft – de kwaliteit van de dienstverlening kunnen verlagen ten gunste van de eigen winstpositie (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011a:39).

<sup>503</sup> Van de Donk verzucht, nadat hij al heeft eerder gepleit voor een ISO-norm in de zorg voor betrokkenheid, dat hij geen Raden van toezicht wil, maar Raden van inzicht en Raden van betrokkenheid.

- <sup>504</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtsvorm-maatschappelijke-onderneming/documenten-en-publicaties/notas/2009/07/07/wetsvoorstel-wijziging-boek-2-maatschappelijke-onderneming.html>
- <sup>505</sup> Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten, waar PPP-constructies heel gewoon zijn. Dat het in Nederland zo moeizaam gaat, is een gevolg van de botsende beelden die overheid en markt hier van elkaar hebben, hetgeen niet uitnodigt tot samenwerking. In de Verenigde Staten durven bestuurders ook veel verder te gaan in het uitbesteden van overheidsdiensten.
- <sup>506</sup> [http://www.ez.nl/Actueel/Kamerbrieven/Kamerbrieven\\_2008/februari\\_2008/Onderzoek\\_Marktwerkingsbeleid/Onderzoek\\_Marktwerkingsbeleid?rid=155452](http://www.ez.nl/Actueel/Kamerbrieven/Kamerbrieven_2008/februari_2008/Onderzoek_Marktwerkingsbeleid/Onderzoek_Marktwerkingsbeleid?rid=155452)
- <sup>507</sup> Dat lukt met grote regelmaat, zeker gezien de door Tops (1994:88) in commissies geconstateerde Eerste en Tweede Wet van Klets. De Eerste Wet van Klets zegt dat een vergadering, onafhankelijk van haar inhoud, zo lang duurt als de deelnemers er tevoren voor hebben uitgetrokken. De Tweede Wet van Klets stelt dat elk commissielid bij vrijwel elk agendapunt wat wil zeggen. De bedenker van deze twee Wetten van Klets is Ton Jacobs, voormalig wethouder van Delft.
- <sup>508</sup> Soms is de betiteling feller getoonzet en wordt gesproken van een 'uitstelcommissie' (*De Telegraaf*, 22 november 2007) of heel plastisch van 'de hoer van Den Haag' (*De Pers*, 21 november 2007).
- <sup>509</sup> Hij wijst nadrukkelijk het woord 'commissiestelsel' af, dat veeleer zou duiden op een samenhang tussen de commissies, en die is er volgens Van Poelje niet. Wel signaleert hij verwantschap en vergelijkbaarheid van commissies als een fenomeen in het openbaar bestuur.
- <sup>510</sup> Onderzoek doen in de zin van '*to acquire*' en niet '*to do research*' (Schulz, 2010:107).
- <sup>511</sup> Of is de financiering wellicht *the proof of the pudding* voor de samenwerkingspartners, zoals GGZ Nederland *et al.* (2012:17) beweren?
- <sup>512</sup> Het probleem is dat er na de Zwitserse reis twee onderzoeken op stapel staan: een van rooms-katholieke zijde (Hoogveld Instituut Nijmegen) en een van protestantse zijde (Bladergroen, Rijksuniversiteit Groningen). Doel van beide onderzoeken is 'de bewijzen te leveren dat ons gestichtsstelsel te weinig mogelijkheden biedt voor de onderscheiden categorieën van kinderen die bij elkaar in één inrichting worden opgevoed en door hun geaardheid en intellectuele capaciteiten elkaar in hun ontwikkeling belemmeren en de leiding voor talloze moeilijkheden plaatsen' (Werkgroep Gestichtsdifferentiatie, 1957:11). Omdat bij geen van beide onderzoeken de 'studie van de methodiek van de inrichtingen' wordt meegenomen, worden beide onderzoeken (ook die van het Nederlands instituut voor praeventieve geneeskunde) in elkaar geschoven.

<sup>513</sup> De meest centrale personen waren prof. dr. J. Koekebakker (voorzitter), J.P. Boekhold (arts), prof. dr. Th. Hart de Ruyter (psychiater), prof. dr. P.J.A. Calon (psycholoog), D.Q.R. Mulock Houwer (gestichtspedagoog), C.H. Meyer-Lagerwey (diëtiste), H.J.A.M. Coebergh (econoom), H.W. Broeren (onderwijs), H.H. Kraan (vakopleiding) en mr. A.A. van Veen-de Weerd (vrije tijdsbesteding). De enquêtrice was dr. B.L.F. Clemens Schröner (met D. de Menthon Bake).

<sup>514</sup> Het is tot die tijd niet ongebruikelijk dat dove, zwakbegaafde, blinde, debiele, moeilijk opvoedbare, autistische en verwaarloosde kinderen en (half-)wezen bij elkaar in een leefgroep wonen.

Er is overigens na de Tweede Wereldoorlog wel iets veranderd. Zo spreekt men in 1957 niet langer meer van 'inrichtingen voor psychopaten', maar van 'inrichtingen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen'. Er is bovendien een nieuwe categorie bijgekomen: 'inrichtingen voor kinderen met opvoedingsmoeilijkheden'. Daarnaast onderscheidt men observatiehuizen, doorgangshuizen, inrichtingen voor normale jeugd, tehuizen voor werkende jeugd, tehuizen voor werkende debiele jeugd, tehuizen voor ongehuwde moeders, inrichtingen voor debielen, inrichtingen voor lichamelijk gebrekkigen. Het aantal instellingen is tussen 1950 en 1956 met ruim 75 procent toegenomen (Werkgroep Gestichtsdifferentiatie, 1957:449,450). Later wordt het onderscheid in typen instellingen nog veel groter. Zo meldt Timmermans (1987:246) tachtig verschillende typen tehuizen.

<sup>515</sup> Mulock Houwer (1961:13) schrijft: 'Op vrijwel alle onderdelen van het verzorgings- en opvoedingswerk worden de tekortkomingen openbaar, of het nu is het opnamebeleid, de formulering van de doelstelling en het opvoedingsprogramma (de betekenis en waarde van de opvoeding in een inrichtingsgroep vermindert aanmerkelijk voor kinderen na anderhalf jaar gestichtsverblijf; vergestichting treedt dan onvermijdelijk op), de samenwerking met de ouders, het werken met specialisten of de research en de follow-up ... het lijkt alles nogal deprimerend.'

Hij troost zich met de gedachte dat het in andere landen ook niet goed gaat, 'zelfs niet in Amerika – het door ons zo vaak gezien als het Luilekkerland op het gebied van methodisch werken.'

Mulock Houwer vraagt zich af wat daarvan de oorzaak is, en komt tot een aantal oorzaken. Hij constateert dat de doelgroep aanzienlijk moeilijker is dan vroeger en dat de ontwikkeling van het opvoedingswerk hiermee geen gelijke tred heeft gehouden. Daarnaast acht hij de medewerkers onvoldoende capabel voor dit zware werk: er is geen kader gekweekt, er wordt roofofbouw op de mensen gepleegd (lage salarissen, onverantwoorde werktijden) en er is geen beroepsopleiding (slechts 2 procent van de werkers is opgeleid aan de school voor maatschappelijk werk). Bovendien hebben overheid noch particulier initiatief

inzicht gehad in wat hij noemt 'de kentering der tijden'. Hoewel er veel maatschappelijke aandacht is geweest voor verbetering van de situatie van de zieke mens, is de gestoorde of onaangepaste mens vrijwel buiten beeld gebleven, ook buiten beeld van de universiteiten. Als slotargument noemt hij dat de besturen van de instellingen te lang – los van de praktijk en te veel gehecht aan de oude stijl – de dienst hebben uitgemaakt. Maar ook de besturen van de landelijke koepels worden hard aangepakt: er wordt veel vergaderd en gerapporteerd, maar zonder enig succes. Hij schrijft: 'Ik vraag mij soms wel af of probleem nr. één eigenlijk niet de besturen zijn' (pag. 14).

<sup>516</sup> De leden zijn prof. dr. J. Wiarda (voorzitter), mr. C.W.E. Abbenhuis (hoofdadministrateur Justitie), mr. J.M. Corver-van Haaften (lid TK) – later afgetreden, mr. W. Duk (raadsadviseur algemene dienst Justitie) – later afgetreden, drs. P.A.M. Eliëns (psycholoog), prof. mr. J.C. Hudig (kinderrechter en hoogleraar), mr. J.W. Knottenbelt (kinderrechter) – meteen vervangen door mr. J. Heintz (vice-president rechtbank Amsterdam), dr. G. van Leeuwen (directeur Zetten) – later afgetreden, dr. J. Meulink (lid TK) – later afgetreden, dr. D.Q.R. Mulock Houwer (lector) – later afgetreden, mr. Rood-de Boer (docent Sociale Academie), mr. J.H.J. Schouten (hoofd Directie Kinderbescherming Justitie) – later afgetreden, mr. A.A. Schwarz (kinderrechter) – later afgetreden, mr. W.E. Siegmann (oud-lid EK, nu universiteit), mr. E.A. Stoop (secr. RvdK), jkvr. mr. C.W.I. Wttewaall van Stoetwegen (lid TK) – later afgetreden, mr. J. Zeelenberg (oud-lid EK, nu lid Raad van State). De opgestapte leden worden opgevolgd door dr. C. Boertien (lid TK), mr. W. Scholten (lid TK), mr. Joh. Visser (directeur Kinderdorp Neerbosch), mr. H. Dijk (raadsadviseur Justitie) en mr. H.W. van Hijkema (hoofd Directie Kinderbescherming Justitie).

Vanaf 1 juli 1970 wordt mr. J.E. Doek benoemd tot adjunct-secretaris.

<sup>517</sup> Viereenhalf maand na de installatie heeft deze commissie, vaak de commissie-Wiarda genoemd, op 9 juli 1965 haar eerste vergadering. Een tweede vergadering wordt belegd op 27 oktober 1965, en tijdens de derde vergadering op 27 november 1965 komt de commissie tot de slotsom dat de stof 'veelomvattend' is. Om die reden worden tijdens de vierde vergadering op 23 mei 1966 drie subcommissies – wat Schulz (2010:306) 'cascadecommissies' zou noemen – gevormd, aangeduid met de letters A, B en C. Subcommissie A vergadert 20 keer, subcommissie B 9 keer, en subcommissie C 35 keer. Vanaf juni 1969 vergaderen de subcommissies A en C steeds samen, in totaal 42 keer. Daarnaast organiseert de commissie plenaire vergaderingen: in totaal 26 keer. Een lid van commissie A heeft in totaal  $4 + 20 + 42 + 26 = 92$  keer vergaderd, een lid van commissie B in totaal  $4 + 9 + 26 = 39$  keer vergaderd, en een lid van commissie C in totaal  $4 + 35 + 42 + 26 = 107$  keer vergaderd. De commissie-Wiarda heeft 136 maal vergaderd; één lid – hoogleraar Siegmann uit Brussel – is nooit komen opdagen.

- <sup>518</sup> Andere voorstellen doen weer tegengesteld aan, zoals de opmerking dat we van de fase waarin het kind centraal staat, zijn beland in de periode die *problem-centred* dient te zijn.
- <sup>519</sup> In de aanbiedingsbrief van de staatssecretaris van Justitie aan de geadresseerden vraagt hij om beschouwingen of opmerkingen 'hetzij door publicatie in de vakpers, hetzij door gebruikmaking van de bijgevoegde antwoord-enveloppe'.
- <sup>520</sup> Hij schrijft: 'Het lijkt niet onjuist indien de overheid in het kader van de financiering enige medezeggenschap zou hebben bij de benoeming van deze personen. Dit geldt trouwens niet alleen voor het districts bureau; ook voor directeurs van inrichtingen en instellingen zou deze eis gesteld kunnen worden' (Wiersma, 1971:39).
- <sup>521</sup> Verschenen in *De Koepel*, 25, 1971, pag. 323-343.
- <sup>522</sup> Den Uyl had in 1957 als directeur van de Wiardi Beckman stichting nog geschreven: 'Alleen als we de burger de kans geven verantwoordelijkheid te dragen, zal hij niet revolteren.' Zijn kabinet zestien jaar later (1973-1977) heeft vervolgens als geen ander de verzorgingsstaat uitgebouwd, de burger daarmee in een afhankelijkheidspositie plaatsend.
- <sup>523</sup> Een eerste poging van de overheid om enig inzicht te krijgen in het veld was de instelling van de Welzijnsraad in 1971 op basis van het *Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn 1971*. Dit memorandum werd opgevolgd door de zogenaamde *Knelpuntennota* (Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving, 1974). De daartoe ingestelde Beraadsgroep diende de knelpunten in het welzijnsbeleid en de -wetgeving te inventariseren en bouwstenen aan te dragen voor de gewenste harmonisatie en decentralisatie. De landelijke discussie die door de *Knelpuntennota* werd ingezet vormde de grondslag voor de te ontwikkelen *Kaderwet voor het Specifiek Welzijn*.
- <sup>524</sup> Leden van de Beraadsgroep zijn: mr. R.M. Vos (voorzitter), P. Beugels, dr. C. Blankestijn, drs. R. Hajer, mr. R. Kuypers, dr. A. Peper en drs. G.E.S. van Veen.
- <sup>525</sup> Er zijn nog veel meer bewegingen in politiek en beleid die hier niet alle genoemd kunnen worden.
- Zo is in 1954 een Raad voor de Jeugdvorming opgericht, een adviesorgaan van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. De raad adviseert de minister 'bij de vervulling van de taak van de overheid met betrekking tot de vorming van de jeugd buiten schoolverband', zo luidde de instellingswet. Vanaf 1965 viel het taakgebied jeugdvorming onder het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Zo adviseert deze Raad onder andere in 1970 om hashwinkeltjes op te zetten, waar voor fl. 1,20 per gram hash gekocht kon worden teneinde de illegale handel teniet te doen (De Kort, 1995:188).

In 1979 wordt de Raad opgeheven, waarna een nieuwe raad (Raad voor het Jeugdbeleid) zich vanaf 1980 richt op jeugdbeleid in het algemeen.

Zo is er ook nog de Interdepartementale Stuurgroep Jeugdvragen, die functioneert van 1967-1982. Zij brengt advies uit over interdepartementale kwesties aangaande jeugd, zoals leeftijdsgrenzen en wettelijke bepalingen (Interdepartementale stuurgroep jeugdvragen, 1970).

Daarnaast is er ook nog de Nederlandse Jeugdgemeenschap (NJG) die vooral adviseert over concrete beleidsmaatregelen als subsidieregelingen en dergelijke. Zij alle brengen voortdurend beleidsadviezen en rapporten uit.

Ik concentreer me in deze paragraaf op de belangrijkste commissies.

<sup>526</sup> Interessant is hier de volgorde: eerst de jeugdhulpverlening goed regelen en dan een daarop aansluitend jeugdbeleid ontwerpen.

<sup>527</sup> De leden van de werkgroep zijn dr. G. Mik (voorzitter, lector KJP), dr. C. Blankstijn (NVAGG), drs. H.A.M. Elsen (plv. DG Volksgezondheid) – afgetreden, A.J. Gijsbers (hoofd Directie Maatschappelijke Dienstverlening bij CRM), mr. H.W. van Hijckema (hoofd Directie Kinderbescherming Justitie) – afgetreden, mr. L.B. van Ommen (hoofd Directie Sociaal-Cultureel Werk van CRM), prof. dr. W.F. van Stegeren (hoogleraar andragologie), drs. C.J.P. Steiger (staf JOINT) – afgetreden, drs. C. Waaldijk (docent Sociale Academie).

Plaatsvervangende leden, die overigens aan alle vergaderingen blijken te hebben deelgenomen, zijn K. Groen (hoofd BJ bij CRM), prof. dr. L.H.C. Hulsman (hoogleraar stafrecht), M.W.J.M. Janmin (staffunctionaris WIJN), J. Meulblok (hoofd Maatschappelijke Gezondheidszorg bij Volksgezondheid), drs. M.A. Pijl (secretaris Nederlandse Jeugd Gemeenschap), drs. A.G.W. Schapenk (adviseur Directie Kinderbescherming Justitie). De voortijdig opgestapte leden zijn vervangen door dr. E. Dekker (hoofd Inspectie Geestelijke Volksgezondheid), G.N. van Berkel (staffunctionaris Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn) en mr. Joh. Visser (hoofd Directie Kinderbescherming Justitie).

De werkgroep Mik kan beschikken over drie secretarissen van het ministerie van Justitie.

<sup>528</sup> Er komen tachtig voorstellen binnen bij de werkgroep.

<sup>529</sup> Glastra van Loon, de D66-staatssecretaris op Justitie en politiek verantwoordelijk voor deze werkgroep, krijgt al snel conflicten met zijn SG Mulder (en later ook met minister Van Agt) hierover, en moet uiteindelijk het veld ruimen. Geen boeiender politiek boek dan *Kanalen graven* (Glastra van Loon, 1976), dat grotendeels gaat over deze Werkgroep Mik. De biografie van Van Agt zegt overigens nauwelijks iets over deze kwestie (zie pag. 121-123 in Meriënboer, Bootsma & Van Griensven, 2008).

<sup>530</sup> De brede benadering van Mik c.s. komt terug in het volgende citaat: 'Jeugdwelzijnsbeleid betekent dat krachtig wordt gestreefd naar een samenhangend

geheel van educatieve en recreatieve voorzieningen, die: goed gespreid en reëel toegankelijk zijn, tegemoetkomen aan de behoefte van zelfontplooiing, zelfverantwoordelijkheid, spel, ontwikkeling en vorming, contact en maatschappelijke participatie, ook echt ten goede komen aan minder bevoorrechte groepen, kans bieden op een zinvol deelgenootschap in de samenleving en een signalerend en verwijzend samenspel hebben met de hulpverleningsinstellingen' (Van Unen, 1996:91).

- <sup>531</sup> De werkgroep Mik noemt hierbij de bundeling van het 'het hele gebied van de gezondheidszorg ressorterende onder het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, het directoraat-generaal Maatschappelijke ontwikkeling van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, alsmede de zorgsectoren binnen het ministerie van Justitie (kinderbescherming, reclasering en psychopatenzorg)' (Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid, 1976:81).
- <sup>532</sup> In die tijd, en nu nog overigens, hebben de jeugdgezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, geestelijke gezondheidszorg, jeugdhulpverlening en kinderscherming verschillende regio's.
- <sup>533</sup> De leden zijn: mr. Joh. Visser (voorzitter, Justitie), K. Groen (CRM), A. Linde (CRM), drs. G.W.A. Schlichting (CRM), mr. G. Botter (Justitie), drs. W.J. Lucieer (Justitie), H. Henneveld (O & W), drs. R.G. Greve (V & M) en H.C. Hessling (V & M). Voortijdig opgestapt zijn mr. G.H. Schipper en F. Wafelbakker (V & M). Als vervangende leden worden benoemd P.F.M. Bollinger (CRM) en dr. J. Hoeing (V & M). Er worden tijdens de rit nog twee leden toegevoegd: drs. W.J.M. Muller (CRM) en drs. H. Visser (CRM). Drs. P. Zwetsloot (Justitie) wordt als secretaris aangesteld.
- <sup>534</sup> De leden bij de start zijn A. Linde (voorzitter, vanuit sector Welzijn), P.M.F. Bollinger (CRM), drs. C. Baan (CRM), C.C. Dollé (CRM), drs. J.M. Lips (CRM), mr. C.M. ter Linden (Justitie), drs. J.J. Meijer (Justitie), drs. P. Zwetsloot (Justitie), J. Tj. Attema (Onderwijs & Wetenschappen), mr. Th.G.J. Elbertse (Volksgezondheid en Milieuhygiëne), mr. S.F. Fekkes (Volksgezondheid en Milieuhygiëne) en drs. R. Knaap (Volksgezondheid en Milieuhygiëne). Als secretarissen worden drs. R.M.A. Th. Aalders (CRM) en drs. F. Staudt (CRM) benoemd.  
De groep die eindigt, is op een aantal plaatsen anders samengesteld. De leden van de werkgroep zijn: A. Linde (voorzitter), drs. R.M.A.Th. Aalders, mr. S.J.M. de Koning, drs. J.M. Lips, ir. M.J.J.M. Malmberg, drs. J.B.M. Peters en A.J.M. van der Putte (secretaris) vanuit WVC, sector Welzijn; drs. F.H. Clabbers en drs. R.J. Knaap vanuit WVC, sector Volksgezondheid; G.N. van Berkel, mr. J.W. Hanrath, drs. J.J. Meijer en drs. P.J.M. Zwetsloot vanuit Justitie; en vanuit Onderwijs en Wetenschappen drs. G.J. Thomassen.



- <sup>535</sup> Uit: Voorstel van wet van de leden Worrell, Mik en Haas-Berger houdende regelen ten aanzien van de jeugdhulpverlening (Wet op de Jeugdhulpverlening), Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 399, nr. 3.
- <sup>536</sup> Zie de noten 372 – 376.
- <sup>537</sup> Het recht op hulp werd in diezelfde periode in Engeland (*Children's Act*) en Duitsland (*Kinder- und Jugend Hilfe Gesetz*) wél ingevoerd (Van Montfoort & Tilanus, 2007:83).
- <sup>538</sup> Het woord Bureau jeugdzorg wordt in *Regie in de jeugdzorg* vermeden; daar wordt alleen het woord 'toegang' gebruikt (Van Montfoort, 2007:280).
- <sup>539</sup> De leden van de Task Force zijn E. ter Veld (voorzitter), mr. P. Kalbfleisch (kinderrechter), prof. dr. F. Verheij (KJP), mr. A.S.C. Visser (commissaris van politie) en prof. dr. M. de Winter. Als adviserende leden treden op J. Bastiaansen (namens NVAGG/NVGGz), G. Brouwer (gedeputeerde), G. Gruppen (VOG), drs. J.J.Tj. Van den Hul-Omta (IPO), ir. M.J.J.M. Malmberg (directeur DJB), drs. N.C. Oudendijk (directeur GGZ), mr. M.A.G. Rutten (plv. Hoofd Directie Jeugdbescherming en Reclassering). Als secretarissen worden benoemd mr. dr. Adri van Montfoort en drs. Yoland Clarijs.
- <sup>540</sup> Zie: <http://retro.nrc.nl/W2/Nieuws/1998/07/21/Vp/VI.html#1d>
- <sup>541</sup> De leden zijn drs. I. Günther (voorzitter), prof. dr. P.A.H. van Lieshout (tot 15 oktober), prof. dr. J.M.A. Hermanns, prof. mr. P. Vlaardingerbroek, drs. W. Oostrom RA, J. Dijkstra (IPO), mr. J.W. Regouw-Vellinga (VNG). Als secretaris wordt eerst mr. drs. A.J.M. van der Putte MBA aangesteld, later wordt hij vervangen door drs. M.A.J. Clarijs.
- <sup>542</sup> De commissie verkiest de voordelen van samenhang boven het nadeel van een mogelijke monopolistische positie van het Bureau jeugdzorg (Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, 1999:22).
- <sup>543</sup> Het gaat hier onder andere om GSB-middelen, Onderwijsvoorrangsbeleid, de Samenwerkingsverbanden jeugdhulpverlening, Justitie-projecten, HALT-projecten, preventief lokaal jeugdbeleid, projecten tegen supportersgeweld, provinciale steunfuncties, enzovoort.
- <sup>544</sup> De onuitgesproken verwachting van de commissie was dat nadat alles ondergebracht was onder één financieringsregime (met begrotingsfinanciering) het voor de hand zou liggen om alsnog de stap naar de AWBZ te maken omdat het Bureau jeugdzorg al AWBZ-financiering kent, en dat de spil in het stelsel zou worden.
- <sup>545</sup> De contradictie van de aanneming van de *Wet op de jeugdzorg* en de voortdurende fundamentele bezwaren tegen diezelfde *Wet op de jeugdzorg* door alle fracties in de Tweede Kamer is merkwaardig. Vanuit het idee van kapitaalsvernietiging is de wet onder groot bezwaar aangenomen. Wel eist het parlement een evaluatie; men is er blijkbaar niet gerust op.

De tekst van de motie-Soutendijk in de Eerste Kamer voor een dergelijke evaluatie spreekt boekdelen: 'De Kamer, gehoord de beraadslagingen; overwegende, dat ook na invoering van de Wet op de Jeugdzorg ten behoeve van een doelmatige en kwalitatief goede Jeugdzorg een eenduidige aansturing en financiering van de jeugdzorg noodzakelijk is, opdat de regie in en bekostiging van de Jeugdzorg duidelijker wordt gestroomlijnd; overwegende, dat daarbij ook van belang is dat de samenhang en afstemming van de Jeugdzorg met het lokale preventieve jeugdbeleid op orde is; constaterende, dat de Wet op de Jeugdzorg zeer bureaucratisch van opzet is en nog steeds uitgaat van diverse naast elkaar lopende financieringsstromen voor de verschillende onderdelen van de Jeugdzorg; van mening, dat de Jeugdzorg nog duidelijk verbetering behoeft in het terugdringen van de bureaucratisering, de eenduidige financiering en aansturing; verzoekt de regering de Kamer binnen twee jaar te rapporteren over de mede door de provincies en grootstedelijke regio's bereikte voortgang in de organisatie en stroomlijning van de Jeugdzorg en over de mede bij de provincies en grootstedelijke regio's opgedane ervaring bij de implementatie van de Wet alsmede over de stand van zaken met betrekking tot de aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg ten aanzien van de eenduidige financiering en aansturing, opdat over 4 jaar de beoogde samenhang en doelmatigheid in de Jeugdzorg ook daadwerkelijk is gerealiseerd, en gaat over tot de orde van de dag.'

<sup>546</sup> Overigens moeten ook de financiële tegemoetkomingen voor ouder en kind worden gebundeld en daarop mag worden ingehouden indien een kind uit huis wordt geplaatst. Tevens wordt voorgesteld het toezicht onder te brengen in een jeugdautoriteit die rechtstreeks valt onder de minister van Jeugd.

<sup>547</sup> Leden van de Commissie Zorg om Jeugd zijn: dhr. F.J. (René) Paas (voorzitter), voorzitter CNV, dhr. H.J. (Erik) Dannenberg, wethouder Zwolle, mevr. M.G. (Marian) Dekker, waarnemend burgemeester Zijpe, dhr. S. (Sander) Dekker, wethouder Den Haag, mevr. C.M.M. (Corrie) Noom, wethouder Zaanstad, mevr. A. (Betty) Poutsma-Jansen, wethouder Hoogeveen, mevr. M. (Maria) le Roy, wethouder Sluis, dhr. P. (Peter) Stam, directeur jeugdzorgaanbieder Yorneo, Drenthe, dhr. B.S. (Bart) Eigeman, wethouder 's-Hertogenbosch (adviseerend lid), dhr. G. (Gerrit) Krol, wethouder Leeuwarden (adviseerend lid).

<sup>548</sup> Na eerst enkele inleidende zinnen ('Er bestaat grote zorg over het functioneren van de jeugdzorg. De huidige manier waarop de jeugdzorg is georganiseerd en opereert zal een wezenlijke verandering moeten ondergaan. De effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd door een stelselherziening.') noemt het kabinet-Rutte I in het Regeerakkoord de volgende maatregelen: 1. er moet één financieringssysteem komen voor het preventieve beleid, de vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd-LVG en jeugd-GGz; 2. gefaseerd worden alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft hier

jeugd-GGz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd; 3. de Centra voor Jeugd en Gezin zullen gaan dienen als *front office* voor alle jeugdzorg van de gemeenten (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010:20).

<sup>549</sup> Met het door de commissie gehanteerde uitgangspunt van het soberheidsprincipe wordt bedoeld dat er geen ingrijpender voorstellen worden gedaan als met minder ingrijpende maatregelen hetzelfde effect kan worden bereikt. Hiermee sluit de commissie aan bij het dringende beroep van de sector om alleen te doen wat echt nodig is om de inrichting van de zorg te verbeteren (Commissie Zorg om Jeugd, 2009:25).

<sup>550</sup> De sterke scheiding in bestuurlijke verantwoordelijkheden heeft de jeugdzorg bovendien onnodig ingewikkeld gemaakt. Door de bestaande verdeling in gemeentelijke en provinciale jeugdzorgtaken is een 'grijs' gebied ontstaan van ambulante, niet-geïndiceerde zorg waarvoor zowel gemeenten als provincies een verantwoordelijkheid hebben. In dit gebied worden allerlei vormen van hulp aangeboden die onderling sterk variëren en ook verschillend worden gefinancierd. De verdeling in gemeentelijke en provinciale jeugdzorgtaken leidt bovendien tot afwentelmechanismen: toenemende druk op de gespecialiseerde jeugdzorg wordt wel toegeschreven aan achterblijvende inzet door gemeenten, anderzijds ervaren gemeenten dat zij moeten inspringen als de gespecialiseerde jeugdzorg niet tijdig of inadequaet handelt (Commissie Zorg om Jeugd, 2009:19).

<sup>551</sup> De commissie beschouwt de Centra voor Jeugd en Gezin als een grote kans maar constateert ook dat achter de voordeur daarvan nog steeds sprake kan zijn van versnippering en verkokering. Critici wezen al op het risico dat de overzichtelijkheid in de jeugdzorg niet vergroot wordt als binnen de Centra voor Jeugd en Gezin nog steeds heel verschillende organisaties langs elkaar heen werken. Bovendien kunnen de centra gaan functioneren als een extra laag in het stelsel. Het hulpverleningsveld wordt daarmee alleen maar voller. Daarnaast blijft de verkokering zowel op rijks- als op uitvoeringsniveau bestaan. Dat wordt nog versterkt door de versnippering in wetgeving en in beleid dat door rijk en gemeenten wordt ontwikkeld. Om de Centra voor Jeugd en Gezin goed te laten functioneren zal daarom aanvullend beleid noodzakelijk zijn (Commissie Zorg om Jeugd, 2009:20).

<sup>552</sup> Zo'n toekomstverkenning heeft niet de zwaarte van een parlementair onderzoek of parlementaire enquête; het is een nieuw, lichter parlementair instrument. Het is echter zwaarder dan het instrument van een reeks hoorzittingen of rondetafelgesprekken, door de Kamer vaak toegepaste instrumenten om zich voor te bereiden op wetgeving of controle op de beleidsuitvoering door

het kabinet. Deze toekomstverkenning is een nieuw op zichzelf staand instrument van de Kamer, zo luidt de tekst in Kamerstuk 32296, Toekomstverkenning jeugdzorg.

<sup>553</sup> De leden van de werkgroep zijn: Pierre Heijnen, voorzitter (PvdA), Madeleine van Toorenburg (CDA), Jeroen Dijsselbloem (PvdA), Marianne Langkamp (SP), Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Richard de Mos (PVV), Tofik Dibi (GroenLinks) en Joël Voordewind (ChristenUnie).

<sup>554</sup> De werkgroep vindt dat in bestuurlijke zin het gedwongen kader moet worden gescheiden van het vrijwillige kader. Verplichte vormen van jeugdzorg dienen altijd plaats te vinden binnen heldere wettelijke kaders waar de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor draagt.

Verplichte vormen van jeugdzorg kunnen nooit worden opgelegd zonder tussenkomst van een onafhankelijke rechter. De uitvoering kan lokaal of regionaal plaatsvinden, onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid of (een samenwerkingsverband van) lokale overheden; een definitieve beslissing hierover kan later worden genomen.

<sup>555</sup> Het kabinet van CDA, PvdA en ChristenUnie was zojuist gevallen en de evaluatie van de *Wet op de jeugdzorg* werd controversieel verklaard.

<sup>556</sup> In veel commissies hebben regelmatig oud-politici en oud-bestuurders zitting.

<sup>557</sup> Een voorbeeld van een idee van een commissie dat later wordt gebruikt door het beleid of door een volgende commissie betreft de combigelden die de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (1999). Op dat moment vindt dat voorstel geen weerklank in de politiek, maar nog geen vijf jaar later wordt dit voorstel door Operatie JONG (2004) gebracht onder een andere noemer: combifuncties. Hier worden dan niet financieringsstromen gebundeld, maar functies.

Zo wordt in de nieuwe Jeugdwet regionalisering voorgesteld (vergelijkbaar met de regio van 500.000 inwoners) evenals het opdoeken van de diagnostiekfunctie van het Bureau jeugdzorg, beide eerdere voorstellen van de Adviescommissie.

<sup>558</sup> Welzijn krijgt in 1987 de verantwoordelijkheid voor 113 particuliere instellingen van Justitie. Ook de Medisch Kleuterdagverblijven en Medisch Kindertehuizen – behorend tot Volksgezondheid – worden overgeheveld naar Welzijn. Vanuit Onderwijs komen de BJ-internaten over. De gehele pleegzorg wordt eveneens overgebracht naar Welzijn. Justitie houdt 9 rijksinrichtingen, 4 ZIB-internaten en 4 particuliere gesloten instellingen over (Matthijs & Vincken, 1997:45).

<sup>559</sup> Ankersmit (2008a:20) stelt dat 'al decennia ministers niet meer worden geconfronteerd met hun verkeerde beslissingen en de desastreuze gevolgen daarvan. Het is een prachtig beroep geworden waarin men niet meer afgerekend wordt op zelfs het meest krasse bestuurlijk falen.'

- <sup>560</sup> Heldeman, voormalig topambtenaar en auteur van *Het geheim van Den Haag* (2009), zegt in een interview: 'Ik heb meegewerkt aan de verbetertrajecten zoals die in mijn boek worden omschreven. En die kwamen maar niet verder. Op een dag realiseerde ik mij: dat is de bedoeling ook helemaal niet. We willen graag geloven dat we met iets goeds bezig zijn (...) maar zodra het bewaarheid dreigt te worden, dan gaat een benadeelde aan de rem hangen. We willen heel graag beter, maar dan wel morgen, dat is de dynamiek op zo'n ministerie.' De jeugdzorg lijkt een fraai voorbeeld van deze 'dynamiek van morgen'. Het schuurt aan tegen wat de Chinezen *wéi wú wéi* noemen: opzettelijk en om bepaalde redenen niets doen. Een dergelijke bewuste non-actie met zijn sterk stoisch karakter komt oorspronkelijk uit het taoïsme.
- Frissen (2013) pleit ervoor een dergelijke houding regelmatig aan te nemen. Zijns inziens is het een illusie dat wij het noodlot kunnen keren. Hij merkt in dit verband op dat 'niets doen altijd een optie is' (Goslinga, 2013:12).
- <sup>561</sup> 'Het zal een minister, wie het ook moge zijn, niet meevallen om beleid en wetgeving te ontwikkelen dat afwijkt van dit rapport' (Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg, 2010:4).
- <sup>562</sup> Dat zijn er intussen waarschijnlijk aanzienlijk veel meer geworden. Voor Vlaanderen heeft men in 2011 voor de jeugdhulp 5600 modules geïnventariseerd (Crombez & De Wachter, 2011; Devolder, 2011). Het zou merkwaardig zijn als Nederland bij dat aantal zou achterblijven. Het lijkt niet overdreven om voor Nederland, dat een veel uitgebreidere stelsel voor jeugdzorg heeft dan Vlaanderen, het aantal modules op 7.500 te schatten.
- <sup>563</sup> De overheid maakt subsidieverlening steeds vaker afhankelijk van de vraag of de gebruikte methodieken 'bewezen effectief' zijn (Levering, 2010:28).
- <sup>564</sup> Hutschemaekers (2010:109) merkt op dat er in de gezondheidszorg onderscheid is tussen generalistische en specialistische zorg. Specialistische zorg betreft de stoornisspecifieke aanpak die gebruik maakt van *evidence based treatments*, in de generalistische of eerstelijnszorg wordt veel meer gewerkt volgens het 'pluis' versus 'niet pluis'-criterium. Bij 'pluis' beperkt de huisarts zich tot een minimale interventie, bij 'niet pluis' verwijst hij de patiënt door.
- <sup>565</sup> In: *NRC Handelsblad*, 24 juli 2010.
- <sup>566</sup> Steyaert (2010:31) stelt nadrukkelijk dat het vanuit de geneeskunde overzetten van een *evidence based*-kader naar de sociale sector niet mogelijk is.
- <sup>567</sup> Zie Databank Effectieve Jeugdinterventies, teldatum 1 september 2013.
- <sup>568</sup> Zie bijvoorbeeld *Lof der onaangepastheid* van Milikowski (1967).
- <sup>569</sup> Dodge noemt *multiproblem*-gezinnen overigens *multineed*-gezinnen (Van Acker, 1995:89), daar waar Doolan (2010) de zaak omkeert en liever de aandacht richt op *multiproblem agencies*.
- <sup>570</sup> En de Databank Effectieve Jeugdinterventies.

- <sup>571</sup> Bij niveau 1 is er sprake van descriptieve bewijskracht: de methodiek wordt als 'potentieel effectief' beschouwd. Die descriptieve bewijskracht wordt bijvoorbeeld gevormd door descriptief onderzoek, observatieonderzoek, documentenanalyse en interviews.
- Niveau 2 levert theoretische bewijskracht (door bijvoorbeeld meta-analyse of literatuurstudie), waarbij de methodiek 'veelbelovend' wordt genoemd.
- Bij het derde niveau spreekt men van indicatieve bewijskracht, en heet de methodiek 'doeltreffend'; hierbij kunnen cliënttevredenheidsonderzoeken en veranderingsonderzoeken tot materiaal dienen.
- Het hoogste niveau is niveau 4: hier is sprake van causale bewijskracht; de methodiek wordt 'werkzaam' genoemd. Dit vierde niveau is te bereiken door bijvoorbeeld experimenteel onderzoek en herhaalde case-studies.
- <sup>572</sup> Van Montfoort en Tilanus (2007:105) menen dat de komende tien à twintig jaar niet meer dan 10 à 20 procent van de jeugdzorg *evidence based* wordt.
- <sup>573</sup> Bensing (2007) toont voor de zorg aan dat communicatie tussen zorgverlener en cliënt maar liefst vijftig procent van de kwaliteit uitmaakt. Het is redelijk te veronderstellen, de jeugdzorg heeft immers nauwelijks tot geen lichamelijke en technische zorg, dat dit getal ten minste ook voor de jeugdzorg geldt.
- <sup>574</sup> Algemeen werkzame factoren worden vaak toegepast in specifieke methodieken. Om die reden worden specifieke methodieken wel 'vehikels voor algemeen werkzame factoren' genoemd. Toch spelen specifieke technieken vaak een aparte rol. Bij behandeling van ernstiger stoornissen voegen specifieke technieken meer toe aan het effect dan de algemeen werkzame factoren van die methodieken (Van Yperen & Van der Steege, 2010:33).
- <sup>575</sup> Van Twist maakt de vergelijking tussen een foto en een film. *Evidence based*-gegevens zijn vergelijkbaar met foto's: het zijn momentopnamen. De praktijk is echter een steeds veranderende werkelijkheid. Een foto, zo zegt hij, is ongeschikt om die bewegingen weer te geven, die toont de dynamiek niet. Daarvoor is een film nodig zodat *dynamic evaluation* of *client-centered evaluation* mogelijk is (De Ruig, 2013:19).
- <sup>576</sup> Het was niet voor niets dat Freidson (2001) in *Professionalism* onderscheid maakte tussen *formal knowledge* en *tacit knowledge*.
- <sup>577</sup> Volgens Van Acker (2010:19) gaat 'veel vreemd en/of moeilijk gedrag' vanzelf over. Een periode van zes maanden is daarbij een goede maatstaf. Is het dan nog niet verdwenen, dan is nader diagnostisch onderzoek gewenst, zo stelt hij.
- <sup>578</sup> Dodo was de vogel in *Alice in Wonderland* die op een wanordelijke manier een hardlooppwedstrijd organiseerde. Toen de deelnemers na afloop daarover mopperden, loste zij het op door te zeggen: '*Everybody has won, and all must have prizes.*'

- <sup>579</sup> Poiesz en Caris grijpen hierbij terug op Wampold (2001) en Ahn en Wampold (2001).
- <sup>580</sup> In de Bergrede van Christus in het Evangelie volgens Mattheüs staat: 'Aan hem die heeft, zal gegeven worden, (...) van wie niets heeft, zal het weinige dat hij heeft, ontnomen worden.'
- Volgens Deleeck (2008: 392) spreken we van het Mattheüseffect als een groot aantal voordelen van het sociale overheidsbeleid, tendentieel en verhoudingsgewijs, meer gaat naar hogere dan naar lagere sociale categorieën. Als voorbeelden noemt hij het onderwijs (gezinnen uit hogere sociale groepen ontvangen meer onderwijsgeld en omdat zij hun kinderen langer en in grotere getale laten studeren. Van Veen (2006) stelt dat leerlingen die al met een achterstand beginnen of die langzamer leren tijdens de schoolperiode een langzamere vooruitgang laten zien ten opzichte van andere leerlingen) en pensioenen (hoger opgeleiden leven langer en genieten daarom langer pensioen).
- Een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2011) toont aan dat de rijkste huishoudens financieel het meest profiteren van de overheid: mensen met een jaarinkomen vanaf 75.000 euro krijgen bijna twee keer zoveel aan voorzieningen als mensen met een modaal inkomen.
- Volgens de Amerikaanse socioloog Robert Merton is het Mattheüseffect een voorbeeld van onbedoelde gevolgen en ongewenste (perverse) effecten.
- <sup>581</sup> Young, Attractive, Verbal, Intelligent and Social.
- <sup>582</sup> In dat verband wordt tevens gestreefd naar een hogere kwaliteit; dat vinden we bijvoorbeeld terug in de Kwaliteitsstandaarden Jeugdzorg Q4C (Van Beek & Rutjes, 2009).
- <sup>583</sup> Naast andere bezwaren, zoals de mentale pijn die uithuisplaatsing voor kinderen (en ouders) oplevert (Van Beek, 2000). Gofmann (1963) sprak van *institutional neurosis* of *institutionalism*, door Mulock Houwer in 1957 'gestichts-dementie' genoemd. Kelk (2007:389) noemt inrichtingen voor jeugdigen 'totale instituties waar cliënten mortificatieverschijnselen vertonen'.
- Ondanks alle beleidswijzigingen blijkt dat de residentiële capaciteit in de afgelopen tien jaar nauwelijks is verminderd; de plaatsen die in de jeugdhulpverlening verdwenen zijn, zijn ruimschoots gecompenseerd in de justitiële sector (Hermanns, 2010:68).
- <sup>584</sup> *Efficacy* is volgens Van Yperen (2003) de werkzaamheid van een interventie onder ideale omstandigheden, *effectiveness* wordt gevormd door de resultaten van een interventie in de praktijk. Het is niet ongebruikelijk dat de resultaten in de praktijk bescheidener zijn dan verwacht mag worden op basis van de uitkomsten van klinische trials.
- <sup>585</sup> Tevens blijkt dat binnen de jeugdzorg alleen de JeugdzorgPLUS instellingen en de Justitiële Jeugdinrichtingen gestandaardiseerd hun resultaten meten; de



meeste andere instellingen meten wel, maar ongeorganiseerd en op eigen wijze (Inspectie Jeugdzorg, 2013).

<sup>586</sup> Iedema en Wiebinga (2010:108) merken op dat de overheid, met haar juridische, economische en sociale instrumenten (oftewel de zweep, de wortel of de preek), lang niet altijd voor de instrumenten kiest waarvan ze weet dat die geschikt zijn. Daarnaast onderscheiden zij nog een vierde middel, te weten andere instrumenten zoals een plan.

<sup>587</sup> Heterarchie is een begrip uit de organisatietheorie. Het begrip werd ingevoerd door McCulloch als complement van het begrip hiërarchie. Nu wordt dit begrip meer toegepast door de managementtheorie, in het bijzonder voor de precisering van het begrip decentralisatie. In een heterarchie staan de organisatie-eenheden niet in een verhouding van hoger en lager, maar staan min of meer gelijkwaardig naast elkaar. Heterarchie staat voor zelfbestuur en zelfbestemming en benadrukt decentrale en *bottom-up* beslissingen. Iedere deelnemer c.q. organisatie-eenheid van een heterarchische organisatie is dus tegelijkertijd manager van deze organisatie. De heterarchische structuur van een onderneming of van een netwerk is de tegenhanger van de hiërarchische structuur. De coördinatie en samenwerking binnen een onderneming ontstaan gelijkwaardig en de machtsverhoudingen binnen de onderneming zijn neutraal. In het ene geval zal de ene persoon als leider optreden, in het andere geval een andere persoon (<http://nl.wikipedia.org/wiki/Heterarchie>).

<sup>588</sup> De bovenstromen vinden we terug in structuren, resultaten, interne aansturing en bedrijfsvoering, daar waar onderstromen 'de zachte aspecten als communicatie, wat er in hart en buik gebeurt' vertegenwoordigt. Nu heeft veel van de bovenstroom weinig met onderstroom te maken. Mertens (2009:71) spreekt in dit geval van pacificatie: het draaglijk maken van een bepaalde situatie door een rituele dans.

<sup>589</sup> Door Aardema (2010:156) een hypocratie genoemd, dat gelijk staat aan imponeerjargon, te veel te ambitieuze doelstellingen, ja zeggen nee doen, gevoelig zijn voor hypes en mediaspektakel

<sup>590</sup> Hij noemt hiervan als voorbeeld de politiek. Het handelen van een volksvertegenwoordiger zal meestal in hoge mate overeenstemmen met het oordeel en de woorden van de fractievoorzitter. Dat is van belang om politiek te overleven. Daarna(ast) laat de volksvertegenwoordiger zich leiden door de politieke achterban in ruimere zin, vervolgens door vergaderrituelen en bijkomende eisen vanuit de griffie (operationele controle) en pas in vierde instantie door de systeemcontrole van de overheidsorganisatie als geheel (Aardema, 2010:29).

<sup>591</sup> Met deze woorden kenschetste prof. dr. Gerrit Mik, kinderpsychiater en lid van de Eerste Kamer voor D66, als voorzitter van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid in 1976 de sector van de jeugdhulpverlening.

- <sup>592</sup> De krommingsboog van de Wet op de bestuurlijke drukte (De Leeuw, 2001:14) lijkt veel op de Laffer-curve. Laffer beschreef in 1942 dat er geen gelijke tred bestaat tussen de inspanning om meer belasting binnen te halen en de uiteindelijke oogst; er komt een omslagpunt waar bij een steeds hoger wordende belastingdruk burgers belasting gaan ontduiken en er juist minder geld binnen komt. Caris (2007:48) zou hier verzuchten dat de Wet van behoud van ellende opgeld doet.
- <sup>593</sup> Volgens Oude Vrielink en Verhoeven (2011:380) zorgde het kabinet-Balkenende II voor een trendbreuk door, onder invloed van het communitaristische gedachtegoed, de maatschappelijke focus te verleggen van individu naar gemeenschap.
- <sup>594</sup> Burgerschap wordt door de drie hoeken van de positioneringsdriehoek anders uitgelegd. In christen-democratische kringen wordt van burgers verwacht dat zij zich inzetten voor het realiseren van gemeenschappelijke waarden. In de liberale visie is er pas sprake van burgerschap als de burger een volwaardige deelnemer is in de markteconomie. Bij de sociaal-democraten zijn burgers 'rechtmatige eisers van sociale rechten' (Hoogenboom, 2011:393).
- <sup>595</sup> Opvallend en misschien wel kenmerkend voor Nederland is dat dit onderwijs-onderdeel 'opgenomen is in de wet en toegelicht wordt in de memorie van toelichting, maar dat verdere richtlijnen betreffende de inhoud niet zijn gegeven' (Lems & Suvavierol, 2012:292).
- <sup>596</sup> Dit gegeven staat haaks op de vaak geconstateerde verdamping van idealen in het publieke domein (Van Stokkom, 2012:360).
- <sup>597</sup> De voedselbanken, een landelijk bekend initiatief van burgers en eigenlijk een (indirecte) aanklacht tegen de overheid, zijn een treffend voorbeeld: meer dan 40 procent ontvangt financiële steun, en 90 procent werkt met de gemeente samen, bijvoorbeeld met informatie-uitwisseling (Hoogenboom, 2011:397).
- <sup>598</sup> Bij de eerste generatie burgerparticipatie betreft de participatie vooral inspraak. Onder de tweede generatie burgerparticipatie gaat het om interactief of coproductie. Met de derde generatie burgerparticipatie bedoelt men de jongste vorm, de buurtgerichte burgerinitiatieven, waar de overheid participeert in het proces van de burger en waar meer de nadruk ligt op het doen in plaats van op meepraten en meebeslissen. Met de vierde generatie participatie wordt bedoeld op zelfsturing en zelfbeheer van burgers (Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011:440).
- <sup>599</sup> Lindblom keek naar de besluitvormingsmodellen bij overheden en stelde dat daar geen rationeel model aan ten grondslag lag. Dergelijke besluiten, ja zelfs '*the whole policy-making process*' waren '*dependent upon small incremental decisions that tended to be made in response to short-term political conditions. Decision making*

*was controlled infinitely more by events and circumstances than by the will of those in policy-making positions'* (Shafritz *et al.*, 2004:81).

<sup>600</sup> *Muddling through* wordt door Lindblom (2004:186) als volgt omschreven. '*Muddling through is both praised as a highly sophisticated form of problem-solving and denounced as no method at all. For I suspect that in so far as there is a system in what is known as "muddling through", this method is it.*'

<sup>601</sup> Er zijn grote verschillen tussen mensen en hun mogelijkheden om *out of the box* te denken. Out of the box-denken is afhankelijk van een bepaald soort dopaminereceptoren in de hersenen, waardoor de een beter is in het divergent denken dan de ander (Verplancke, 2013:24). Zie ook Horowitz (2013).

<sup>602</sup> De *Trendrede 2013* (<http://www.trendrede.nl/>) meldt: 'Wij voorspellen voor de komende jaren dat de economie in het teken komt te staan van de kracht van de kleinste schakel. Die kracht ligt in de analyse van de details, van de precieze structuur van complexe systemen. Daarmee worden de individuele mogelijkheden en kansen ontleed – en gegrepen. Nieuwe systemen worden al overal opgebouwd. Nu hebben we de zuil van de zorg, de zuil van de financiën en de zuil van de politiek. Het kan anders. De kleinste schakels gaan zich de komende jaren anders samenvoegen, anders verbinden. Zo wrikken ze de grote systemen los uit hun comfortabele machtspositie. Ouderen beginnen een zorgcoöperatie en houden elkaar zo lang mogelijk weg uit een verzorgingstehuis. Zelfstandige professionals organiseren de gezamenlijke inkoop. Microkredieten leveren maximale opbrengsten op. Het systeem kantelt, doordat de kleinste schakel zijn kracht ontdekt en daarmee de keten wijzigt.'

<sup>603</sup> RBA wordt inmiddels toegepast in alle vijftig Amerikaanse staten. Friedman (2005:10) maakt daarnaast melding van Australië, Canada, Chili, Ierland, Israël, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>604</sup> RBA is van micromobilisatie (een beweging van enkele burgers of een groep) uitgegroeid tot macromobilisatie (een grote sociale beweging) (Bekkers, 2010:119).

<sup>605</sup> Soms wordt gesproken over het vrije milieu.

<sup>606</sup> In het huidige onderwijsstelsel ligt de focus van de overheid sterk op de cognitieve ontwikkeling (Derickx *et al.*, 2010:90). Het bekende thema *Führen oder Wachsen lassen* is in dit verband nog steeds een item. Het *führen* door strak geformaliseerde didactiek (het reguliere onderwijs) daagt kinderen weinig uit en leidt tot 'infantilisatie' (Lagerweij & Lagerweij-Voogt, 2004:290), door Dasberg (1975) omschreven als 'grootbrengen door kleinhouden'.

In het traditionele onderwijs wordt de buitenwereld buiten de school gehouden. Zo is het idee van het onderwijs als een 'pedagogische provincie' ontstaan (Lagerweij & Lagerweij-Voogt, 2004:290).

Godot (2006:129) karakteriseert het gewone onderwijs als volgt. 'Levenslang en levensbreed leren verwijst niet zozeer naar traditionele noties zoals zelfontplooiing, emancipatie of de socratische levenslange zoektocht naar wijsheid gebaseerd op de houding dat we maar zo weinig weten. Evenmin gaat het over extra kansen geven aan volwassenen die om een of andere reden de boot van het secundair of hoger onderwijs gemist hebben. De motor ervan is de kenniseconomie in een tijd van globalisering. (...) Elk individu wordt manager van zijn eigen portfolio van vaardigheden en onderwerpt zich aldus volkomen aan de eisen van de markt. (...) Kennis omwille van de kennis en leren omwille van het leren – zeg maar vorming – wordt redundant. Het gaat alleen nog maar om economisch nut. (...) Er is sprake van een *spilling over* naar andere dimensies van het leven. Men moet overal iets van af weten om mee te kunnen, iets over koken, iets over wijn, iets over ... Het is het proces, het functionele dat hierbij centraal komt te staan.'

<sup>607</sup> Dat er zoveel wordt veranderd is op zich niet verwonderlijk. Het bestaande gestandaardiseerde onderwijssysteem is gebaseerd op een verouderd, negentiende-eeuws mensbeeld, en is al eeuwen hetzelfde georganiseerd (Schank, 2006:24). De schooltijden zijn al tweehonderd jaar praktisch onveranderd. Zij waren ooit gebaseerd op de agrarische samenleving die Nederland was; dat betekende lange zomervakanties, rond 9 uur starten en om 4 uur stoppen. Door dat dagritme en jaarrooster konden kinderen meehelpen met het boerenbedrijf. Van deze lange zomervakanties zijn arme kinderen de dupe: tijdens lange zomervakanties verliezen zij veel van het geleerde, terwijl rijkere milieus er juist bij hebben geleerd. Na de schooltijd nemen armere kinderen niet deel aan naschoolse activiteiten of buitenschoolse opvang. Nederland kiest daarvoor een verkeerde oplossing: de verlengde schooldag, als voorbeeld van een achterhaald doelgroepenbeleid (Dornebal, 2009).

'Een industrieel productie- en selectieproces', zo omschrijft Stevens (2006:94) het onderwijs. Kok (2003:30) gaat nog iets verder en stelt in zijn oratie dat het onderwijs 'op industriële wijze is georganiseerd als een soort intensieve leerlinghouderij, met een klassikale aanpak en selectie en homogenisering als middel om variëteit op te vangen'.

Stevens (2006:95,97) schrijft: '(...) door de voorstanders van het instructiemodel worden zo'n dertig jaar motivatieonderzoek in school over het hoofd gezien en worden basale inzichten van de ontwikkelingspsychologie van de laatste eeuw genegeerd. Leren betekent niet in de eerste plaats luisteren en kijken, en wat je zag en hoorde, reproduceren. Leren doe je vooral door mee te doen, door gissen en missen, door reflectie en feedback, door activiteiten kortom. Een mens is niet gebouwd om de hele dag in een rijtje te zitten en te doen wat anderen opdragen. Het probleem van het bestaande systeem, algehele onderprestatie

door een systematische *mismatch* van aanbod en aanwezige (leer)mogelijkheden bij de leerling, begint te knellen. Wetenschappelijke perfectionering van het systeem helpt niet. De bestaande school past eenvoudig niet bij de kenmerken van menselijke ontwikkeling, en leren en uitval wordt niet meer zo gemakkelijk geaccepteerd als vroeger.’

- 608 Daardoor stonden mensen op als Montessori (help mij het zelf te doen), Petersen (met zijn Jenaplan-onderwijs, kringgesprekken en werken op eigen niveau), Parkhurst (Daltononderwijs en zelfstandig leren werken) en Freinet (ervaringsgericht onderwijs en opvoeden tot betrokken volwassenen) (Vriens, 2006). De kritiek van nu lijkt zich vooral te richten op de vele veranderingen en vernieuwingen die het onderwijs doormaakt: de tweede fase, het nieuwe leren, studiehuis, zelfontdekkend leren, competentiegericht leren, adaptief leren, basisvorming, natuurlijk leren, enzovoort. Van der Werf (2006:84) spreekt in dit verband zelfs van ‘ontscholing’.
- 609 Idenburg (1960:2) wenst niet in te gaan op de boutade dat er ‘in ons land wel een stel scholen, maar geen schoolstelsel gevonden wordt’.
- 610 Het schoolverzuim neemt toe, het aantal leerlingen dat zonder startkwalificatie de school verlaat stijgt jaarlijks (het vmbo bijvoorbeeld kent een uitval van ruim 40 procent), de segregatie lijkt onomkeerbaar, het aantal leerlingen dat van school wordt verwijderd stijgt, het aantal leerlingen dat moet worden geplaatst in voorzieningen voor leerlingen met ernstige psychosociale problemen groeit zelfs explosief, zo schrijft Van der Geest (2006:40). Er is sprake van een algehele niveaudaling van het onderwijs en toenemende ongelijkheid (Van der Werf, 2006:86).
- 611 ‘Na een langdurige schoolstrijd is een enorme infrastructuur van professionele voorzieningen opgezet, ondersteund door een speciaal departement met een groot budget en talloze wetten, waaronder de Wet op de leerplicht. Zelfs in die context kost het nog de nodige moeite om elke leerling het onderwijs met een waardevol diploma te laten afsluiten’, zo stellen Noorda *et al.* (2002:84).
- 612 Kinderen leren incidenteel en intentioneel. Als leerlingen zich op een gezonde manier ontwikkelen, verloopt hun ontwikkeling in belangrijke mate via zogenaamd incidenteel leren. Ze pikken allerlei zaken vanzelf op, en een sturende leeromgeving is dan zelfs contraproductief. Daarnaast leren kinderen van zowel successen als fouten (Clouder, 2011:15). Voor fouten blijkt echter weinig ruimte te zijn in het onderwijs. Als een leerling zwakker is toegerust, wordt hij afhankelijker van externe sturing; vandaar dat bij onderwijsachterstanden vaak voor sterk gestructureerde methoden gekozen wordt. Voor optimaal onderwijs kan een docent de mate van externe sturing het beste afstemmen op de individuele leerling; zowel te veel als te weinig sturing belemmert zijn of haar ontwikkeling (Hoogenkamp *et al.*, 2001:16).

<sup>613</sup> 'Leerkrachten passen vaak een *coping strategy* toe: doen alsof je les geeft. Noem je eigen bezigheid "nakijken" en het tijdverdrijf van leerlingen "werken in groepsverband". De leerkracht beschermt zichzelf door zo min mogelijk van de klas te vragen. Hooguit dat de herrie binnen de perken blijft en er geen openlijk geweld is. De leerkracht is gesocialiseerd geraakt in een disfunctionele klas' (Luyten, 2006:51). 'Gemiddeld genomen vertelt de Nederlandse leraar per lesuur een kwartier, daarna begint het grote opgaven maken, de herrie zwelt langzaam aan en de zoemer maakt een einde aan het samenzijn' (Van Haperen, 2007).

Wetende dat het onderwijs voor veel kinderen, en zeker voor de kwetsbare categorie, niet voldoet, wordt er sinds decennia nieuw beleid ontwikkeld.

Hoewel het onderwijs sinds jaar en dag verandert, gebeurt dat echter niet 'volgens logische paden en zeker niet via nauwkeurig te plannen stappen' (Lagerweij & Lagerweij-Voogt, 2004:11). Zowel grootschalige projecten als bescheiden pogingen tot onderwijsvernieuwing hebben tot op heden bescheiden resultaten opgeleverd. Meerdere auteurs wijzen erop dat mensen in het onderwijs wel willen veranderen, maar niet veranderd willen worden. Onderwijsmensen willen in elke besluitvorming betrokken zijn, hetgeen traagheid veroorzaakt. Onderwijsveranderingen, zo wordt gesteld, zijn beter waar te nemen als men terugkijkt in eeuwen in plaats van jaren. De veranderingen zijn sowieso moeilijk in termen van effectiviteit en efficiëntie te beschrijven, zo menen Van Veen, Day en Walraven (1998:8). 'We tend', zo schrijven zij, 'to plant numerous trees of innovation and then cut them if they have not rooted fast enough.'

<sup>614</sup> Idenburg (1960:515) merkt op dat in 'een ideale opvoedingssituatie de docent niet aan de kant van de gegeven orde staat, maar van het wordende leven. Opvoeding is niet in de eerste plaats het inwijden van de opvoedeling in een gereedliggende situatie zodat hij haar meest geslaagde produkt is die het best is aangepast. Opvoeding is veeleer de vorming van mensen, die in hun wezen niet volledig door de omgeving bepaald en bepaalbaar zijn, maar die in staat blijken tot een zekere mate van zelfbepaling.' Hiermee definieert Idenburg onbewust de rol van non-formal education ten opzichte van het standaard onderwijs.

<sup>615</sup> Van het onderwijs wordt veel verwacht; zij fungeert steeds vaker als maatschappelijke reparatieset. Zo zijn ten gevolge van veronderstelde problemen met sociale cohesie scholen sinds 1 februari 2006 verplicht lessen 'actief burgerschap en sociale integratie' te geven (volgens de *International Civic and Citizenship Education Study* van de International Association for the Evaluation of Educational Achievement in 2010 blijken de Nederlandse kinderen wereldwijd het slechtst te scoren op het terrein van burgerschap). Omdat er steeds meer problemen met relaties zijn (echtscheidingen), krijgt het onderwijs de taak les-

sen 'omgangskunde' te verzorgen. Omdat een steeds grotere groep kinderen zonder ontbijt op school komen, verzorgt een aantal scholen het ontbijt. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2010:29) schrijft hierover: 'De situatie verbetert pas structureel als hun ouders weer beter voor ze gaan zorgen. Als we te snel knelpunten in gezinnen via de overheid willen compenseren of taken gaan overnemen, tasten we juist de vermogens van de gezinnen zelf aan.'

Hoewel Bernstein zei: '*Education can't compensate for society*' (Meijnen, 2007:166), wordt het onderwijs in Nederland al te gemakkelijk beschouwd als reparatieset. Is er een maatschappelijk probleem met homoacceptatie, dan worden alle scholen in basis- en voortgezet onderwijs verplicht voorlichting te geven over (homo)seksualiteit. Als het slecht gesteld is met de melkgebitten van peuters en kleuters, ontwikkelen 21 GGD-en voor groep 1-4 een lespakket over mondgezondheid 'Trammelant in tandenland'. Ongetwijfeld komt er nog meer aan: zo vinden Nederlanders het in toenemende mate een taak van het onderwijs om leerlingen vaderlandsliefde bij te brengen (Van Stokkom, 2010:23).

Als leerkrachten mede daardoor vastlopen, gebruiken zij een bepaalde routing: 'opzij (minder uren werken), omlaag (arbeidsongeschikt) of omhoog (beleid of management). De eerste twee zijn meer vrouwenroutes, de derde is vaker een mannenweg', zo zegt Tonkens (2003:127).

<sup>616</sup> Schuyt (2001) heeft aangegeven in welke richting het onderwijs zich zal (moeten) ontwikkelen. Ik noem hier drie belangrijke punten uit zijn betoog: 1. ophouden met het toetsen van de leerprestaties van individuele leerlingen – geef ruimte aan collectief leren; 2. stoppen met de carrière- en nutsopvatting van het onderwijs – geef ruimte aan ervaringskennis en impliciete kennis; 3. voorkom monoculturen en homogene groepen – zie de school als een laboratorium van de samenleving.

<sup>617</sup> Met regelmaat keert de discussie terug of het onderwijs zich nu wel of niet specifiek moet bezighouden met opvoeden. Hermanns (2001:71) wijst erop dat het onderwijs een heel ander pedagogisch conceptueel stelsel – het pedagogisch model – heeft, dat vooral assimilatief en emancipatoir, en zeker niet participatief gericht is.

In de discussie over de school die tevens opvoedende taken op zich zou nemen, kwamen eerst de Verlengde Schooldag (volgens Schreuder (1998:29) oorspronkelijk georganiseerd in achterstandswijken) en later de Brede School op, ontstaan in het begin respectievelijk halverwege de jaren negentig. De Brede School, begonnen in Groningen (als de Vensterschool) en Rotterdam, kreeg brede navolging. 'De Brede School is een vorm van geïntegreerd jeugdbeleid met de school als spil. Maar het is meer dan onderwijs alleen. Het benoemt ook een samenwerkingsverband tussen onderwijs (primair en voortgezet)



en andere instellingen die zich met jeugdwelzijn, opvang, sport, kunst en jeugd(gezondheidszorg) bezighouden' (Valkestijn, 2002:19).

De Brede School wordt steeds meer gezien als een goede mogelijkheid om een samenhangend aanbod van onderwijs, opvang en vrije tijd te creëren. Brede Scholen nu zijn vaak multifunctionele accommodaties waarin kinderen de hele dag kunnen doorbrengen. Van der Grinten en Studulski (2006:106) stellen dat afhankelijk van de motieven het karakter van de Brede School wordt bepaald. 'Als dagarrangementen de boventoon voeren, zal opvang voor en na schooltijd kenmerkend zijn; als huisvesting en wijkontwikkeling de toon zetten dan verwordt de ontwikkeling van de Brede School tot een cosmetische operatie, een kwestie van multifunctioneel bouwen.' In 2009 waren er in het primair onderwijs zo'n 1200 Brede Scholen, en dat aantal groeit sterk. Het secundair onderwijs telde in 2009 zo'n 420 Brede Scholen. De Brede School wordt vaak gedomineerd door de sterkste speler in de samenwerking: de school. Daarom is het ook niet verwonderlijk dat veel activiteiten de traditionele onderwijskant opgaan. Ook Kleerekoper (2011:95) verwacht 'een toenemende samenhang tussen kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en basisscholen – organisatorisch en inhoudelijk'. Dat spoort met adviezen aan de Nederlandse overheid om de kinderopvang meer met het onderwijs te verbinden.

<sup>618</sup> Ik richt me hier in het bijzonder op Centraal- en vooral Oost-Europa. In Duitsland hadden vroeger de *Häuser der Jugend* en in Frankrijk de *Maisons des jeunes et de la culture* (nu: Centres sociaux) ten dele soortgelijke functies (Hoebink, 1966).

Non-formal education kent in elk Oost-Europees land zijn eigen ontstaansgeschiedenis. Zo kwam het in Georgië zeventig jaar geleden tot ontwikkeling (Shalamberidze, 2008:183), in Moldavië zo'n tachtig jaar geleden met de oprichting van het Jongeren Technisch Centrum (Carnauhov, 2008:266), in de Baltische staten kwam het een eeuw geleden van de grond (bijvoorbeeld Murāne, 2008:235), terwijl het in Bulgarije een stimulans kreeg in de jaren dertig van de vorige eeuw (Doseva & Zhelyazkova, 2005:28). In Kazachstan werd er in de jaren vijftig van de vorige eeuw mee gestart (Ryabova, 2008:219).

In de verschillende landen zijn verschillende combinaties van kracht: soms is er een verband met onderwijs, soms met de kerken, zoals in Slowakije (Roznik, 2005:99). De relatie tussen non-formal education en de kerk komt veelvuldig voor in Italië (Vitale, 2008:212).

Non-formal education was niet exclusief voorbehouden aan Oost-Europa. Ook in Denemarken bijvoorbeeld gaat de geschiedenis van non-formal education ver terug. Sørensen (2008:129) stelt dat het begin van deze beweging is te plaatsen in 1829, waarna deze zich in 1864 breed verspreidt over Denemarken, mede door de inzet van Grundtvigt.

- Voor Frankrijk geeft Castelanni (2008:169) aan dat de start van non-formal education gesitueerd kan worden in de loop van de negentiende eeuw, als de rooms-katholieke kerk erin slaagt bij de overheid één dag per week (in het begin was dit elke donderdag) kinderen vrij te stellen van school om tijd voor catechisatie te hebben. Toen een hele dag elke week catechisatie veel bleek, werden er andere activiteiten gestart, die zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld tot een uitgebreid systeem van voorzieningen in de buitenschoolse sfeer nu.
- <sup>619</sup> De activiteiten vinden meestal plaats in groepsverband. De kinderen zitten niet in een klas, maar nemen deel aan een ‘cirkel’ of ‘kring’ (Zolotaryova, 2013:78). Een kind zit niet in de derde klas, maar het neemt deel aan bijvoorbeeld de cirkel ‘Filosofie voor kinderen’, of de kring ‘Leren geld verdienen op de beurs’ voor jongeren. Zo is de ruimte ook meestal ingericht: het meubilair staat in een kring opgesteld. De volwassene in die cirkel heeft ook fysiek in de ruimte geen uitzonderlijke positie; hij of zij is lid van de kring, en dat is symbolisch voor de gelijkwaardigheid bij non-formal education tussen volwassenen en kinderen. De volwassene is niet de baas, hij of zij bepaalt niet wat de jeugdigen moeten doen. De kinderen kunnen zelf beslissen of ze meedoen en wat ze tijdens die tijd daar willen doen. De pedagoog heeft wel een breed repertoire in de aanbieding, maar het zijn uiteindelijk de kinderen zelf die uitmaken wat er gaat gebeuren.
- <sup>620</sup> De verschillende synoniemen van non-formal education in Centraal- en Oost-Europa.

CRITERIUM	TERMINOLOGIE
tegenstelling tot formal education	non-formal education non-school education unofficial learning open education
locatie	out-of-school education/activities out-of-class education/activities
tijdstip	after-school education
nadruk op ontspanning	hobby schools leisure (time) activities
voortzetting van formal education	extra-school education additional education extra-curricular education extra-school activities supplementary education additional extra-scholastic education subsidiary education extended education

CRITERIUM	TERMINOLOGIE
aandacht voor officiële resultaten	non-certificated education
nadruk op opvoeding	non-formal upbringing
vanuit het kind	interest-driven education interest-related education personalised education individualised education

<sup>621</sup> In Nederland reikt het jeugdbeleid tot 23 jaar (Janssen, 2011:21), in veel landen in Midden-Europa tot 27 of 28 jaar, in Italië tot 29 jaar, in Spanje tot 34 jaar, in veel Oost-Europese landen tot 30 of 35 jaar (Neshevska, 2005:18), en in Japan tot 45 jaar (Lesève-Nicolle, 2001).

Sommige landen houden er een ander systeem van leeftijdsbepaling op na, zoals Zuid-Korea. Een kind is één als hij wordt geboren, want de tijd in de baarmoeder telt ook mee, zo vindt men. En iedereen wordt niet op zijn verjaardag, maar op Nieuwjaarsdag een jaar ouder. Een baby die op oudejaarsavond wordt geboren, is enkele uren daarna al twee jaar oud (Roks, 2011:43).

<sup>622</sup> Interessant is ook dat NFE-organisaties daarnaast regelmatig bijeenkomsten voor de ouders organiseren en vaak ook een structureel aanbod hebben voor speciale groepen ouders (Shkliar *et al.*, 2010:25). Dit kunnen pedagogisch zwakke ouders zijn of ouders die de ICT-ontwikkeling hun kinderen niet meer bij kunnen benen, tot aan ouders die samen plezier willen hebben en met steun van zo'n organisatie een cabaret opzetten waarmee ze vervolgens optredens geven bij andere NFE-organisaties, zelfs in andere landen (Zolotareva & Abramova, 2010:79).

<sup>623</sup> *'The Assembly recognizes that formal education systems alone cannot respond to the challenges of modern society and therefore welcomes its reinforcement by non-formal practices'*, zo luidt het uitgangspunt van de Raad van Europa (Council of Europe, Document 8595, December 1995). De Raad van Europa houdt zich sinds vele jaren bezig met non-formal education. Om niet te lang stil te hoeven staan bij omschrijvingsdiscussies neem ik de volgende definitie van de Raad van Europa over. Daarbij worden drie criteria vermeld, en bij toewijzing van één of meer van deze criteria is er sprake van formal education, non-formal education of informal education.

De classificatie hangt van de volgende drie criteria af: 1. worden de educatieve activiteiten uitgevoerd binnen het kader van een school- of universiteitssysteem? 2. is er een officiële erkenning (in de vorm van een diploma of titel) van wat geleerd is aan het einde van de opleiding? 3. is er een duidelijk benoemde educatieve doelstelling? Als, zo stelt de Raad van Europa, alle drie criteria van toepassing zijn, dan is er sprake van formal education. Is alleen sprake van criterium nummer 3, dan spreekt men van non-formal education. Zijn geen van de

drie criteria toepasbaar, dan gaat het om informele educatie (Magnin, 2005:17; Clarijs, 2004:2).

- <sup>624</sup> Non-formal education is overigens niet alleen voorbehouden aan jeugd. In de Verenigde Staten en de Derde Wereld wordt non-formal education het meest ingezet voor volwassenen; we hebben het dan vooral over alfabetiseringsprojecten en armoedebestrijding (Rogers, 2004).

De Verenigde Staten interesseerden zich pas echt voor het onderwijssysteem van de Sovjet-Unie nadat ze in de race om als eerste een mens in de ruimte krijgen door de Sovjet-Unie verslagen waren. Tot grote schrik van de Amerikanen bleek dat geen land ter wereld zo veel aandacht besteedde aan het onderwijs als de Sovjet-Unie (Noah & Eckstein, 1998:341), waarmee in de ogen van de Amerikanen de kennisvoorsprong was verklaard. Zij namen delen van het Sovjet-onderwijsstelsel over, maar de belangstelling verdween toen vervolgens Japan de grote (economische) bedreiger werd. De Sovjet-uitdaging werd vervangen door de Japanse (Noah & Eckstein, 1998:7) en alleen van het non-formal education-denken bleef iets hangen. In de Verenigde Staten zijn *recovering informal learning*, *social learning* en *after-school education* nog steeds van groot belang; echter, non-formal education vooral als compensatie voor falend onderwijs zoals in de Verenigde Staten kennen Europa en Rusland niet.

Sinds kort is in de Verenigde Staten een beweging gaande om non-formal education te benoemen als *youth development* (Sieckelinck *et al.*, 2013:254), waarbij het *extended* karakter vervangen wordt door een *expanded* karakter.

- <sup>625</sup> Von Humboldt, de oprichter van de Berlijnse universiteit en vormgever van het Duitse onderwijs, voerde het begrip *Bildung* in, dat staat voor algemene ontplooiing van alle menselijke vermogens. Hij schreef: '*Der wahre Zweck des Menschen ist die höchste und proportionierlichste Bildung seiner Kräfte zu einem Ganzen*' (Idenburg, 1960:417), en: 'Alleen de wetenschap die uit het innerlijk stamt en in het innerlijk kan worden geplant, verandert ook het karakter, en het is staat en mensheid niet te doen om kennis en praten maar om karakter en handelen' (Klukhuhn, 2013:885).

- <sup>626</sup> Sandel (2010:132) zou hier zeggen dat het heteronoom handelen (iets doen om iets anders, bijvoorbeeld leren op school voor goede cijfers of omdat het van de ouders moet) het autonoom handelen overheerst. Op den duur gaat dit bij veel kinderen wringen.

- <sup>627</sup> Men moet dan kunnen samenwerken, voor zichzelf kunnen opkomen, leiderschap tonen, communicatief zijn, actief kunnen luisteren, kunnen plannen, teamspeler zijn, conflicten kunnen hanteren, kritisch denken, zelfbewustzijn hebben, gedisciplineerd zijn, verantwoordelijkheidsgevoel hebben, enzovoort.

- <sup>628</sup> In Oost-Europa gaat het altijd over tientallen procenten. In Kazachstan wordt zo'n 11 procent van de jeugdigen bereikt (Ryabova, 2010:40), in Wit-Rusland

neemt bijna 40 procent van alle kinderen deel aan één of meerdere NFE-activiteiten (Shklar & Yakovleva, 2008:77), in Oekraïne is dat bijna 40 procent (Svyrskya zegt: 'We hebben zo'n 4600 organisaties voor naschoolse educatie in Oekraïne, die meer dan 75.000 cirkels aanbieden. Op het platteland is het bereik 24 procent, in de steden is dat veel hogere. Gemiddeld komen we op een bereik van zo'n 40 procent van de jeugdigen uit in Oekraïne', Clarijs, 2008g:188), voor Rusland komen we – als sporten niet wordt meegeteld – uit op bijna 50 procent (anders 70 procent) (Clarijs, 2008c:172). Zolotaryova (2013:9) meldt dat het aantal jeugdigen dat deelneemt aan NFE in Rusland in de jaren 2006-2011 met 4,8 procent is gedaald. Hierover maakt de Russische overheid zich zorgen. Conform een nieuwe wet dient het bereik van deze jeugdinstanties per 2020 uitgebreid te zijn van de huidige 49,1 procent tot 75 procent van de jeugdigen, een groei van ruim 50 procent in zeven jaar tijd; drie kwart van de kosten zullen worden gefinancierd door het rijk (pag. 59). In Litouwen is er een groot verschil per gemeente: daar varieert de deelname van jeugd van 3 tot 68 procent (Clarijs, 2008e:177). In Estland is de reikwijdte van het brede jeugdwerk zeer groot. Ojakivi zegt: 'We bereiken naar schatting tussen 60 en 70 procent van onze jongeren, en dat is gezien het platteland (dun bevolkt, weinig accommodaties, weinig transport) een hele prestatie' (Clarijs, 2008h:193). In Georgië betreft het 35 procent van de jeugd (Shalamberidze, 2008:185).

In totaal bereiken deze organisaties miljoenen kinderen die na school georganiseerd hun vrije tijd besteden. In schoolvakanties bieden de organisaties kampen aan. Kinderen nemen in hun zomervakantie vaak deel aan verschillende kampen. In Kazachstan bijvoorbeeld neemt bijna 45 procent van de jeugd deel aan een zomerkamp (Ryabova, 2008: 223). Svyrskya geeft een voorbeeld van een kamp: 'Vorig jaar hadden we in het beroemde kamp Artek in de Krim een speciale "jonge journalisten"-bijeenkomst; hier waren 10.000 kinderen en jongeren vier weken bij elkaar om zich verder te ontwikkelen. Workshops, lessen van journalisten, oefenen in schrijven, leren hoe je opnames in een radio of tv-studio moet maken, jongens die de techniek interessant vinden en zich daarin willen bekwamen, meisjes die talkshows leren presenteren, jongeren die een "wetenschappelijk" artikel willen schrijven, kinderen die beroemde mensen willen leren interviewen, enzovoort. Ik weet niet hoeveel duizenden computers en printers we daarnaartoe hebben gebracht. Het zijn ervaringen die ze niet licht zullen vergeten' (Clarijs, 2008g:188).

<sup>629</sup> Deze organisaties kennen een lange geschiedenis (Clarijs, 2001; Clarijs, 2001a). Al vanaf de negentiende eeuw besteden Oost-Europese landen in hun beleid veel aandacht aan het leren van kinderen in hun vrije tijd. Volgens Shklar en Yakovleva (2008:74) hebben vooral Rusland, Wit-Rusland en Oekraïne dezelfde 'roots' inzake non-formal education.

Ten gevolge van de Verlichting ontstaan er ook nieuwe pedagogische ideeën in Oost-Europa, in het bijzonder in Rusland. Zo heeft bijvoorbeeld Ushinsky, in de vroegere Sovjet-Unie lang beschouwd als de grootste Russische onderwijskundige, vijf jaar doorgebracht in Duitsland en Zwitserland en is zodoende op de hoogte van het westerse onderwijs. Ushinsky, die een nationale benadering van het onderwijs voorstaat, publiceert in 1857 zijn artikel 'On Nationality in Public Education' in *Žournal dlia vospitaniya* (Education Journal). Maar er zijn meer pedagogen die van zich laten horen, zoals Betzkoi, Novikov en vooral Grigori Savitch Skovoroda, door Shore (1941:77) de Russische Socrates en de Russische Rousseau genoemd. Medynski (1823-1871) is de eerste die zich nadrukkelijk richt op non-formal education, waarbij zijn centrale idee is dat persoonlijke ontwikkeling is gebaseerd op zelfmotivatie. Het grote voordeel en het fundamentele onderscheid van non-formal education ten opzichte van het formele onderwijs is volgens Medynski vooral de vrijwilligheid.

Een van de publicaties die later een belangrijke rol zal spelen is van Vekhterev, *Out-of-School Education*, uit 1896, een publicatie die een theoretische basis onder non-formal education legt (Shklar & Yakovleva, 2008:74,75). De Russische psycholoog en filosoof Vygotsky (1860-1934) wordt bekend door zijn 'zone van de naaste ontwikkeling'. Volgens hem ligt het ontwikkelingspotentieel niet primair in het individu dat ontwikkeld moet worden, hij brengt juist het belang van de capaciteiten van de sociale omgeving naar voren die samen met het kind stappen maakt die het in zijn persoonsontwikkeling vooruit helpen. Ontwikkelingspotentieel is dus afhankelijk van de opvoedingskwaliteiten van volwassenen (Van Oers, 2005:7).

In die discussies over opvoeding en onderwijs ontstaan in Oost-Europa nieuwe ideeën en start men de eerste experimenten. Zo wordt in 1895 voor het eerst een kinderpark geopend in Charkov, Oekraïne (Svyrsky, 2008:345). In het begin van de twintigste eeuw ontstaan de eerste jeugdcentra met culturele en onderwijskundige doelstellingen. Kiselev *et al.* (2005:90) noemen hier onder andere een Jeugdcentrum dat in 1905 van start gaat speciaal voor de arbeidersklasse (het latere *Children's labour and rest*), waar het gebouw in elke klas een club huisvest. Sindsdien ontstaan er vele van dergelijke centra in de steden.

Na de Oktoberrevolutie wordt in november 1917 een speciale afdeling binnen de structuur van het Volkscommissariaat voor onderwijs opgericht voor *out-of-school education*, waarmee een structuur is gecreëerd. In datzelfde jaar nog wordt het centrum 'Jonge natuurkenners' geopend voor kinderen in Moskou. Met ingang van 1918 wordt het beleid van non-formal education door de Russische overheid actief uitgedragen.

In de jaren twintig van de vorige eeuw komt er in Rusland veel aandacht voor kunst voor kinderen. In de jaren dertig worden nieuwe pedagogische benade-

ringen geïntroduceerd en ontstaat er een wetenschappelijke en methodologische basis; volgens Shklar en Yakovleva (2008:75) zijn deze nauw verbonden met de ideologie van de jonge Sovjet-staat. Daarna, vanaf de jaren dertig tot en met de tachtig, breidt het activiteitsaanbod zich uit door de krachtige en populaire pionierorganisaties.

De *Houses of Pioneers* krijgen na het einde van de Sovjet-Unie andere benamingen. Na 1991 ontstaat er weer een nieuwe periode. Door de wet *On Education* van 1992 wordt in Rusland het reorganisatieproces gestart, waardoor de pionierorganisaties evolueren tot de huidige moderne centra en Palaces voor jeugd (Berezina & Kiselev, 2008:308). Het NFE-werk krijgt een nieuwe wettelijke basis in 2002, de doelstelling wordt verbreed, het aanbod van activiteiten wordt sterk uitgebreid en gemoderniseerd, en ouders en hun kinderen krijgen meer inspraak. De nieuwste wetwijziging van eind 2012 stimuleert vooral uitbreiding van het bereik naar 75 procent.

<sup>630</sup> Op het enorme Russische platteland zijn in veel dorpen minder uitgebreide varianten met een aangepast programma bekend onder de naam *distance learning* (Zolotaryova, 2013:11).

<sup>631</sup> Bykovska en Szymanski (2008:16) noemen naast de Palaces onder andere *palaces of juvenile culture, inter-school sports centers, children's playgrounds, centers of education* en *astronomical observatories for juveniles*. Zolotaryova (2013:33) onderscheidt voor Rusland centra, palaces, huizen, stations, *art schools, sports schools*, Olympische scholen en aangepaste sportscholen. Ik richt me in deze paragraaf alleen op de Palaces for Children and Youth, afgekort tot Palaces. Een aantal van deze instellingen staan in het tijdperk van de Sovjet-Unie bekend onder de naam van *pioneer houses*.

<sup>632</sup> In Rusland is men zich bewust van het belang van een mooi en uitdagend gebouw. Daarmee is het, zoals Idenburg (1960:564) zegt, niet slechts de tolk van wat er aan krachten heeft gewerkt en werkt, het is zelf een kracht. Churchill citerend: *'We shape our buildings and afterwards our buildings shape us.'*

<sup>633</sup> De gebouwen zijn, gezien het grote aantal kinderen dat daar dagelijks over de vloer komt zal dat geen verbazing wekken, groot. De oudere gebouwen zijn vaak historische gebouwen en de trots van een wijk of stad. Het is kenmerkend voor de kindvriendelijke politiek in die landen dat dergelijke gebouwen een jeugdbestemming krijgen. Zo is bijvoorbeeld het Palace van Sint-Petersburg gehuisvest in het paleis van de laatste tsarenfamilie op de Nevsky Prospekt; de directeur heeft zijn bureau staan in het voormalige privékantoor van tsaar Nicolaas de Tweede. Vaak is er een jeugdhotel aan gekoppeld, van enkele tientallen tot honderden bedden; Palaces hebben een eigen theater, van 300 tot 800 plaatsen; de meeste hebben eigen zwembaden, kampen buiten de stad, boer-



derijen, biologische centra, laboratoria, sportaccommodaties, enzovoort. Een Palace heeft soms tientallen locaties.

<sup>634</sup> Voor alle duidelijkheid: alle kinderen zijn welkom. De mentaal en/of fysiek gehandicapte kinderen (in Krakau zijn speciale voorstellingen van verstandelijk beperkte kinderen, in Minsk is bij elke toneelvoorstelling een doventolk voor de kinderen aanwezig, in Pernik schilderen blinde kinderen samen met gezonde kinderen), extreem getalenteerde kinderen of straatkinderen (zie de activiteiten van Tallinn, Clarijs, 2011:110) zijn niet alleen welkom, maar er worden vaak speciale acties ondernomen om deze kinderen bij de activiteiten van het Palace te betrekken. Inclusie en sociale cohesie zijn belangrijke items in het gedachtegoed van non-formal education.

<sup>635</sup> Die activiteiten betreffen muziek (kinderen kunnen zich bekwamen in pop, klassiek, folklore, allerlei moderne varianten als hip-hop, of zij kunnen een popbandje vormen als zij willen, zij kunnen er vele soorten instrumenten leren bespelen, van viool, gitaar, piano, cello, trombone, enzovoort tot aan de meest exotische instrumenten toe, er zijn klassieke orkesten, jazzbandjes, brassbands, of zij kunnen deelnemen aan de verschillende koren (opera, pop, folklore, modern) of solo zingen), dans (modern en klassiek ballet, moderne en ballroom dans, street dance, enz.), paardrijden, talenonderwijs (in het Palace in Kiev is het mogelijk om Fries, in Tbilisi om Nederlands te leren), techniek (computers, motoren, auto's, schepen, ruimtevaart, modellenbouw), theater, journalistiek (radio, tv, schriftelijke media (dagbladen, tijdschriften), studietechniek), vele sporten, intellectuele spelen (schaken, Othello, Go, bridge, Renju, Shogi (Japans schaken), Xiangqi (Chinees schaken), enz.), geschiedenis (lokaal, nationaal, op één onderwerp zoals W.O. II, kunstgeschiedenis, architectuur), ecologie (planten kweken, trektochten, campagnes bedenken, maken en uitvoeren om jeugdigen meer milieubewust te maken, onderzoek), watersporten (van zwemmen en wild kanovaren tot zeilen), creatieve mogelijkheden (schilderen, beeldhouwen, poëzie schrijven, mode ontwerpen en maken, keramiek, theater), ICT (webdesign, internettechnologie, animaties), wetenschap (bijvoorbeeld medicijnen, vliegtuigbouwkunde, (micro)biologie, psychologie, informatica, milieukunde en economie). In sommige Palaces kunnen jongeren op het eigen terrein autorijden, om hen zo voor te bereiden op verkeersdeelname per auto vanaf hun achttiende (Zautraite & Navikiene, 2005:61), in Kiev zijn complete televisiestudio's beschikbaar voor jeugdigen om hun eigen programma's te bedenken, maken en uitzenden, in Rivne runnen kinderen en jongeren een etnografisch museum, de ecologieclub van Sint Petersburg organiseert voortdurend trektochten naar de Oeral, de Atlantische kusten van Frankrijk en vooral naar Siberië waarbij zij veldonderzoek doen naar flora, fauna en geologische bijzonderheden, in Kirovograd worden jonge diplomaten opgeleid, in Krakau doet een groepje

jongeren onderzoek naar het vroegere leven van dinosauriërs in hun woon-omgeving, in Vilnius heeft een Harry Potter-club in een grote ruimte na veel rekenwerk in twee jaar het sterrenstelsel op het plafond gekregen, in Moskou bejiveren jongeren zich voor een verkoopverbod van alcohol aan jongeren onder de 16, fotoclubs bezoeken buitenlandse steden en exposities ter inspiratie, in Slowakije worden duizenden jongeren getraind om als jongerenbegeleiders op te kunnen treden, allerlei dans- en zanggroepen trekken voortdurend de wereld over voor optredens, dan is er in Riga een Olympiade voor robotbouwers, de Hermitage heeft een eigen Jeugdcentrum (net zoals sommige Russische theaters), regelmatig trekken groepjes 'speleologen' de grotten in, er zijn trainingen voor leiderschap maar ook voor kickboksen, in Bulgarije zijn in bijna alle gemeenten brandweerclubs voor kinderen en jongeren, in Kazachstan kun je intekenen voor een van de meer dan jaarlijks 100 verschillende *debate camps* (Ryabova, 2008:223), in Minsk nemen kinderen en jongeren deel aan historische simulaties in *the knight club* (Shkliar *et al.*, 2010:22), met de toeristenclub gaan ze skiën of bergbeklimmen of bezoeken ze bijzondere plaatsen in hun land, kinderen en jongeren in Tbilisi maken hun eigen videofilms of tekenfilms.

Elena Abramova (ten tijde van het gesprek directeur van een van de Palaces in Moskou, Na Sumskom) en Vladimir Kiselev (ten tijde van het gesprek directeur van het grootste Palace in Europa, het Palace of Youth Creativity in Sint Petersburg) zeggen dat er 'wel een basisprogramma is waar alle kinderen behoefte aan lijken te hebben (sport, dans, muziek, talen, natuur, management, journalistiek en dergelijke), maar elke organisatie kiest haar eigen activiteiten op grond van waar de meeste behoefte aan is' (Clarijs, 2008c:173). Ook Tatjana Svyrska (ten tijde van dit gesprek directeur van het Palace in Kiev) maakt hier melding van: 'Een aantal activiteiten is onveranderd, zoals de belangstelling voor "traditionele zaken" als choreografie, zang, dans, kunst, theater, sport, folklore. Maar tegenwoordig zijn er meer activiteiten op het gebied van journalistiek, tv, animaties, diplomatie, pr, architectuur, webdesign, internettechnologie en business' (Clarijs, 2008g:188).

Er worden sollicitatietrainingen gegeven om werk te kunnen krijgen. Jongeren kunnen na afloop van bepaalde cursussen diploma's krijgen die toegang geven tot officiële vervolgopleidingen. Als voorbeeld hiervan vertelt Svyrska: 'Jaarlijks organiseren we in ons Palace een internationaal journalistenfestival; juryleden zijn docenten van de Universiteit voor Journalistiek. De winnaar mag vijf jaar lang gratis studeren op deze particuliere universiteit. Zo bieden we kansen aan de jeugd. De universiteit werkt op haar beurt ook graag mee: hun beste studenten, zo'n 20 procent van het totaal, zijn bijna zonder uitzondering afkomstig van onze journalistenclub, wat niet vreemd is als je zoveel jaren al

getraind bent door professionals. Onze jeugdigen hebben door hun activiteiten, ongeacht wát ze doen, een voorsprong' (Clarijs, 2008g:189-190).

Valentina Ryabova, ten tijde van het interview directeur van het Palace of Schoolchildren in Astana, Kazachstan, benadrukt de ontspannen sfeer waarin de activiteiten plaatsvinden: 'Het gaat allemaal spelenderwijs. Als de kinderen jong zijn, gaan ze eerst leren werken in een groep: wat is sociaal gedrag, hoe leer je rekening met elkaar te houden, kun je het anders zijn van een ander respecteren, en hier raken kinderen bekend met het onderwerp dat ze kiezen. In de fase daarna gaan ze leren zelf beslissen: wat willen ze wel, wat willen ze niet? Het zijn bijna bewustzijnslessen. In de volgende fase gaan ze dieper op het onderwerp in, en leren ze praktische vaardigheden. In de laatste fase, dan zijn ze inmiddels tussen de 14 en 18 jaar oud, gaan ze experimenteren, ze doen "wetenschappelijk" onderzoek, ze nemen deel aan wetenschappelijk-praktische conferenties, ze doen mee aan competities en Olympiades, enzovoort. Het is de kunst om het uiterste uit het kind te halen terwijl het kind het toch allemaal boeiend blijft vinden. Niet alle kinderen hebben hetzelfde tempo, niet alle kinderen hebben dezelfde spanningsboog en veel kinderen hebben een wisselende interesse. Daarom volgen veel kinderen verschillende groepen. Een groot aantal is hier elke dag na school en grote delen van het weekend te vinden' (Clarijs, 2008f:182).

<sup>636</sup> Hoewel ik daar geen schriftelijke gegevens over heb, geven de directeurs van de Palaces in Rusland in onze gesprekken aan dat zij elk jaar meer overheids-subsidie ontvangen. De subsidie zal in de komende jaren aanzienlijk vergroot worden gezien de groeidoelstellingen van 50 procent voor 2020.

<sup>637</sup> Meestal een collectief genoemd.

<sup>638</sup> Reelika Ojakivi, ten tijde van het interview Chief Expert van de afdeling Youth Affairs van het ministerie van Onderwijs en Onderzoek in Estland, zegt: 'Dat betekent dat we ons richten op vergroting van competenties, op het verkrijgen van vaardigheden (praktische maar ook sociale), het gaat om respect voor andere culturen, over ethiek, over zelfkennis, over participatie, over verantwoordelijkheid nemen en dragen, over participatie' (Clarijs, 2008h:192). Valdas Jankauskas, ten tijde van het gesprek directeur van het National Youth Centre in Vilnius, geeft een voorbeeld. 'Neem bijvoorbeeld een dansgroep. Het is duidelijk dat niet alle kinderen in zo'n groep dezelfde danstalenten hebben. Sterker nog: de verschillen zijn meestal erg groot. Maar daar gaat het ook niet om, het gaat niet om het dansen. Sommigen verkrijgen zelfvertrouwen, anderen worden goede teambuilders en leiders, anderen beginnen te improviseren, weer anderen zijn creatief op een heel ander gebied. Zo organiseren deze kinderen zelf grote evenementen door gezamenlijk eraan te gaan staan. Zo'n activiteit ontwikkelt dus verschillende competenties (organisatie, verantwoor-

delijkheid, leiderschap, enz.) voor verschillende deelnemers. Niet iedereen is gelijk, en ieder ontwikkelt zich op een eigen manier in een eigen tempo' (Clarijs, 2008e:176).

<sup>639</sup> Dit doet men om de doelgroep kennis te laten maken met het aanbod van een Palace. Om een beeld te geven: in de week van de herfstvakantie bezoeken zo'n 20.000 kinderen het National Palace in Kiev, tussen Nieuwjaar en Kerst bezoeken 40.000 jeugdigen het belangrijkste Palace in Sint Petersburg (Kiselev, 2001:14).

<sup>640</sup> Zakaitiene, ten tijde van het gesprek minister van Onderwijs en Wetenschappen in Litouwen, zegt: 'Daar (in NFE, R. Cl.) praktiseren ze democratische besluitvorming en onderhandelen, wat belangrijke stappen zijn op weg naar een actief democratisch burgerschap. Wij hebben daar als overheid dus alle belang bij dat dit aanbod er is voor de jeugd, en dat er zo veel mogelijk kinderen gebruik van maken. Er zit nog één zwak punt in het geheel: ouders beslissen vaak voor hun kinderen omdat zij denken dat die niet voor zichzelf kunnen beslissen. Tot op heden hebben we geen goede methode gevonden om ouders duidelijk te maken dat het weinig zinvol is als zij voor hun kinderen deze besluiten nemen' (Clarijs, 2008e:177).

Galina Shkliar *et al.* (2010:4) omschrijven non-formal education voor Wit-Rusland als volgt: *'The social space of out-of-school educational institution activities is a sphere of organized and guided leisure-time and extra curricular education of children and youth, where favourable conditions are created for their personal development and self-realization in creative work. It is here where the unique individual abilities of a child or an adolescent can be exposed and developed by giving him/her the opportunity to take an individual educational route.'*

Anton Abdimomunov, ten tijde van het gesprek vice-minister van Onderwijs van Kazachstan, sluit zich hierbij aan: 'We integreren in non-formal education eigenlijk drie begrippen: opvoeding, training en ontwikkeling van de individualiteit van een kind. Die integratie is van belang zowel vanwege de eisen van de samenleving als de persoonlijke eisen' (Clarijs, 2008f:180). George Shalamberidze (2008:183), ten tijde van het gesprek directeur van het Palace in Tbilisi, verwoordt dat aldus: 'Het doel van non-formal education is morele, burgerlijke, culturele en fysieke educatie van kinderen'.

<sup>641</sup> Eerder heb ik non-formal education gedefinieerd als:  $NFE = M + 2(R) + D$ . Daarbij staat M voor *meeting*, R voor *relaxation* respectievelijk *recreation* en D voor *development* (Clarijs, 2008b:44).

<sup>642</sup> In verband hiermee is de fasering van de ontwikkeling van het Russische bijzonder onderwijs interessant die Malofeev (2000:135-143) geeft.

<sup>643</sup> De Moskouse organisatie *Na Sumskom* richt zich onder andere op *drop-outs*. Speciaal hiervoor getrainde jongeren krijgen een mountainbike, waarop ze elke

week tijdens schooltijd een aantal uren in groepjes van twee door de wijken rijden. Ze spreken kinderen en jongeren aan die op straat rondhangen in plaats van op school zitten. Ze proberen hen niet te verleiden naar school te gaan, maar naar het jeugdcentrum te komen. Daar kunnen ze allerlei activiteiten doen die zij leuk vinden, en langzamerhand (na maanden, soms nog langer) worden zij rijp gemaakt om weer terug te keren naar school. Zonder dwang, door leeftijdgenoten. Directeur Abramova zegt: 'We gaan niet (alleen) voor gemotiveerde kinderen, inclusie is het hoofddoel' (Clarijs, 2008c:174).

Het Palace in Sint Petersburg geeft elk jaar een groots Nieuwjaarsfeest voor kinderen wier ouders zijn overleden tijdens hun werk (politieagenten, brandweerlieden, militairen). Een ander groot feest is er jaarlijks voor invalide kinderen. Zo heeft elk centrum zijn eigen sociaal-maatschappelijke activiteiten.

Berezina, hoofd van het Russische ministerie van Jeugd en Familie, licht het beleid toe: 'Het aantal risicokinderen groeit in Rusland, zoals trouwens overal in de wereld. Zo'n 1,5 miljoen Russische kinderen hebben nu problemen met hun gezondheid of behoeven een speciale correctionele opvoeding. We weten dat rehabilitatie van deze kinderen via activiteiten van onze Palaces veel succesvoller is dan de traditionele, meer dwangmatige hulp. Bovendien komen ze in de groepen in aanraking met "gewone" kinderen, en dat voorbeeld is heilzaam. Er kan geen professional tegen *peer education* op. Daarom staat inclusie zo centraal in onze benadering. Het grootste probleem is om deze kinderen binnen te krijgen. In een goed verzorgd en mooi gebouw waar licht en warmte de atmosfeer bepalen, kan zo'n kind dat trots is op zijn kracht, brutaliteit en "volwassenheid" niet uit de voeten. Bepaalde programma's zijn uitermate geschikt voor deze jongeren, zoals sport, toerisme (bergbeklimmen en dergelijke) en militair-patriottistische activiteiten. Omdat jongens vaak van techniek houden, komt een latere overstap naar een techniekafdeling (modellenbouw, elektrotechniek, motoren en auto's) vaak voor. We hebben in Rusland 730 centra die alleen maar gespecialiseerd zijn in techniek, en we hebben 55.000 centra voor techniek en wetenschap. Een dergelijke ontwikkeling voor zo'n jongere is in alle opzichten vruchtbaarder dan een sanctionele benadering' (Clarijs, 2008c:174). Ongetwijfeld speelt hier Makarenko (1888-1939) op de achtergrond mee, die tussen 1920-1928 leider was van de Gorki-kolonie, een werkkamp voor delinquente jongens. Makarenko ontwikkelde een systeem van collectieve opvoeding, ook wel de 'commandeurpedagogiek' genoemd, waar 1. collectieve gehoorzaamheid, 2. verantwoordelijkheid jegens de staat, en 3. werken aan gemeenschappelijke taken, centraal stonden. Het zouden de bouwstenen worden voor de latere stalinistische pedagogiek (Depaepe, 1998:204).

<sup>644</sup> In Rusland speelt toneel een belangrijke maatschappelijke rol. Sinds de Verlichting wordt theater als de '*school for morals*' gezien. Ivanov zegt: '*For us, plays and*

*theatres are what parliamentary affairs and political speeches are for Western Europe.*' Theater is niet alleen vanwege artistieke redenen interessant voor de Russen, maar '*they looked for and found answers to other questions, including social ones*'. Er is een innige verstrengeling in Rusland tussen theater en de *civil society* (Frame, 2006).

- <sup>645</sup> Dit is een opvallende pendant van het in de volgende paragraaf te bespreken *giving back to the community* van succesvolle Amerikaanse ondernemers. Volgens Kennedy (2010b:263) zijn we in Nederland niet goed in *giving back to the community*.
- <sup>646</sup> Elena Abramova en Vladimir Kiselev stellen: 'Vaak leveren onze centra succesvolle volwassenen op, in de kunst, in de sport, in het bedrijfsleven. Zij doen vaak op hun beurt iets terug voor de volgende generatie door hun kennis en ervaring aan onze kinderen en geld aan de organisatie aan te bieden. Overigens, veel van onze pedagogen en docenten voor bepaalde activiteiten werken een aantal uren naast hun betaalde baan: onderzoekers uit een researchinstituut, beroepsmusici uit een orkest, professionele sporters, bankdirecteuren, enzovoort. Velen vinden het leuk om hun kennis en ervaring door te geven aan de jeugd. Zij introduceren op een speelse, ontspannen manier kinderen en jongeren in het werkelijke leven' (Clarijs, 2008c:172).
- <sup>647</sup> Daarnaast hebben ook de *multiprofile institutions* hun eigen specialisaties ontwikkeld. Bijvoorbeeld in Oekraïne staat het Palace van Kiev bekend om zijn programma's voor participatie en tolerantie, kiest Sebastopol nadrukkelijk voor de driehoek kind – pedagoog – ouder, heeft Kirovograd vooral een cognitieve oriëntatie (Svriska, 2005:115), terwijl in Rivne het Palace (inter)nationale bekendheid heeft gekregen door zijn inzet als *center of pre-professional education* (Pervushevskaya, 2010; Clarijs, 2005d).
- <sup>648</sup> Zoals *Vneshkol'nik* (Out-of-school expert) en *Dopolnitel'noe obrazovanie* (Additional education).
- <sup>649</sup> Csikszentmihalyi (2004:137) heeft een verklaring voor het succes van non-formal education. Hij onderscheidt een autotelische activiteit, waarbij mensen iets doen vanwege de activiteit zelf, en van een exotelische activiteit, die ondernomen wordt vanwege een extern gemotiveerd doel. Non-formal education is in de ogen van kinderen vaak autotelisch, zo zegt hij. Autotelische mensen zouden later minder behoefte hebben aan materiële bezittingen, vermaak, luxe, macht of roem, want zij halen bevrediging uit bezigheden zelf. Autotelische kinderen zouden ruim twee keer zoveel studeren als exotelische tieners.
- <sup>650</sup> In 1919 schetst C.P. Gunning, rector van het Amsterdams Lyceum, de opeenvolging van opvoedingsmilieus. Er was een eerste milieu, het gezin; daarna kwam het tweede milieu, de school, maar wat dan? Citaat: 'Wij kunnen opmerken hoe er in de laatste vijftig jaar een wanhopig zoeken, tasten en grijpen is om maar

dat derde milieu te vinden, dat de jongens nodig hebben.' Gunning, die tevens voorzitter was van de afdeling Amsterdam van De Nederlandsche Padvinders, stelde voor om het derde milieu 'padvinderij' te noemen; deze terminologie is echter nooit overgenomen (De Rooy, 1982:132).

De jeugdbeweging werd wel een middel tot pedagogische beïnvloeding. Er was echter een groot probleem: die jeugdbeweging, met hun speciale omgangsvormen, ideologie, waarden en normen, bereikte niet de grote groep van ongeschoolde jongeren, die immuun bleken voor de vele leuzen. De jeugdbeweging, immers ontstaan op eigen initiatief van de jeugd die leiding en inmenging van volwassenen afwijst (Selten, 1992:435), was in het begin van de twintigste eeuw te normerend voor deze jongeren. Zo werkte Koos Vorrink alle jongeren die de strenge zelfdwang (niet roken, niet vloeken, niet drinken, geen meisjes, geen bioscoopbezoek, geen jazz) niet konden opbrengen, tussen 1920 en 1925 de AJC uit (De Rooy, 1982:134). Overigens lieten ook de confessionelen zich in dezen niet onbetuigd: gemengd dansen was in de jaren twintig een maatschappelijk probleem (in confessionele kring sprak men van 'het dansprobleem') (Bakker *et al.*, 1993:28). Het perspectief voor de jeugdbeweging verdween. In de jaren dertig kwam de jeugdwerklozenzorg tot stand, speciaal gericht op vorming en opvoeding; het werd geen succes, de jongeren waren niet geïnteresseerd. Daarom ontstaat vanaf 1935 de tendens om jongeren te dwingen hieraan deel te nemen (Feitsma, 1960:104). Het werd gegoten in de vorm van een soort arbeidsdienst, waarbij jongeren een aantal maanden in een werkkamp zouden verblijven. Maar de ARP lag dwars: hier zou sprake zijn van staatsopvoeding, en dat was ongewenst.

<sup>651</sup> Het CBS (1955:52) omschrijft sociale jeugdzorg, dat dan een budget heeft van bijna 83 miljoen euro, als volgt: 'kleine-kinderbewaarplaatsen en crèches; zorg voor wezen-, voogdij-, regerings- en andere kinderen; tehuizen voor schoolgaande kinderen (dagverblijven); verstrekking van kleding en voeding aan schoolkinderen (uitgaande van de leerplichtwet); rijkskampen en internaten voor sociale jeugdzorg; sociaal-cultureel werk voor fabrieksmeisjes (o.a. Mater Amabilisscholen en Zonnebloemwerk); patronage; bureau's voor opvoedingsmoeilijkheden, waaronder MOB's en Paedologische Instituten; vacantiekampen; gezinszorg en gezinshulp'.

Selten (1982:435) schrijft: 'Onder jeugdzorg versta ik verenigingen, waartoe volwassenen het initiatief nemen en als leiders optreden.'

<sup>652</sup> Met uitzondering van de communistische ANJV.

<sup>653</sup> Na de Tweede Wereldoorlog worden de maatschappelijke zorgen groter. Men spreekt over 'asfaltjeugd', 'ongrijpbare jeugd', 'massajeugd', 'nozems'. In 1948 verleent het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen opdracht



aan een zevental onderzoeksinstituten om een onderzoek in te stellen naar 'het ontstaan en de beïnvloeding van de mentaliteit der zgn. massajeugd'.

Een van de onderzoeken uit die tijd geschiedt onder leiding van de Nijmeegse hoogleraar pedagogiek Perquin, die zich specifiek richtte op Noord-Brabant en Limburg. De resultaten van dit laatste onderzoek werden gepubliceerd in *Moderne Jeugd op haar weg naar Volwassenheid* (1953). Om een indruk te geven van het karakter van deze wetenschappelijke studie uit die tijd een kort citaat: 'De verwilderde jeugd leeft in een wereld die verregaand gestalteloos genoemd mag worden. Het uiterlijk is filmconfectie of volstrekt verwaarloosd; houding en beweging vertonen geen uit het innerlijk komend gericht zijn: men leunt, hangt, slentert enzovoort: er is vaak een ongedurige bewegingsoverdaad zonder doel. Ook de stem en de articulatie geven de personale uitdrukking van de holle leegte: men loeit, men brult, men kletst als een eindeloos geleuter, men gilt en giert, men jengelt en zeurt ...'

Deze rapportage werd met veel kritiek en scepsis, zelfs lachlust ontvangen, volgens Witte (2011:32).

<sup>654</sup> Het probleem in de naoorlogse jaren is dat er zich een sterke groei voordoet aan voorzieningen voor jeugd. Het coördinatieprobleem moet worden opgelost.

Is er eerst de op 10 december 1946 ingestelde 'Centrale jeugdcommissie ter bevordering van onderlinge samenwerking der bij jeugdzorg betrokken instanties' niet uitgekomen, datzelfde geldt voor de op 28 november 1950 ingestelde Commissie Beel, die als opdracht heeft een onderzoek in te stellen naar de 'mogelijkheid tot verkrijging van meer eenheid en samenwerking op het gebied van jeugdzorg'. Het gewenste resultaat wordt niet bereikt; door de oprichting in 1952 van een nieuw ministerie voor Maatschappelijk Werk wordt het probleem weer ingewikkelder.

Een nieuwe poging om het derde milieu te regelen is de instelling van een Raad voor de jeugdvorming, bij Koninklijk Besluit van 7 december 1954. De raad bestaat uit maar liefst zestig leden, ambtelijke en niet-ambtelijke. Op 20 juni 1955 besluit de ministerraad een vast college te vormen onder de naam 'Raad voor Aangelegenheden inzake de Jeugd' voor 'overleg en coördinatie met betrekking tot de bemoeiingen van de rijksoverheid in aangelegenheden betreffende de jeugd' (CBS, 1955:52,53). In 1966 wordt bij het ministerie van CRM, de verbrede versie van het ministerie van Maatschappelijk Werk, de afdeling Jeugdvorming opgericht, waarmee het jeugdbeleid wordt verbreed van jeugdwelzijnswerk naar alle terreinen (Van Montfoort & Tilanus, 2007:77).

<sup>655</sup> Nederland heeft op 27 juni 2013 een *Nationale Modderdag* georganiseerd voor kinderen in de kinderopvang, waarbij het de kinderen werd toegestaan vuil te worden. 50.000 kinderen uit 1300 kinderdagverblijven doen mee. De volgende

dag is de lol weer over. Wegens het grote succes mogen de kinderen over een jaar weer een keer.

<sup>656</sup> En dat terwijl de Grondwet (hoofdstuk 1, artikel 22, lid 3) duidelijk is: 'Zij (de overheid, R. Cl.) schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontwikkeling en voor vrijetijdsbesteding.'

Hermanns en Van Montfoort (2007:70) zijn hier duidelijk over: de overheid verschuift de verantwoordelijkheid inzake vrije tijd van zich af richting gezinnen en maatschappelijk middenveld. Dat achten zij niet in overeenstemming met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het betreft hier Artikel 31 met de volgende tekst:

31.1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op rust en vrije tijd, op deelneming aan spel en recreatieve bezigheden passend bij de leeftijd van het kind, en op vrije deelneming aan het culturele en artistieke leven.

31.2. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind volledig deel te nemen aan het culturele en artistieke leven, bevorderen de verwezenlijking van dit recht, en stimuleren het bieden van passende en voor ieder gelijke kansen op culturele, artistieke en recreatieve bezigheden en vrijetijdsbesteding.

Nederland heeft dit Verdrag, samen met 192 andere landen, in 1995 geratificeerd. Alleen de Verenigde Staten en Somalië hebben het Verdrag tot nu toe niet getekend.

<sup>657</sup> De vergelijkende studie van de (ortho)pedagogische systemen in twee of meer landen is in Nederland zwaar ondergewaardeerd. Dit studiegebied had in de Verenigde Staten zo'n vijftig jaar geleden aan de universiteiten al 180 leerstoelen voor buitenlandse en internationale pedagogiek (*comparative education*) (Idenburg, 1960:3). In Nederland heeft Van IJzendoorn (2008) een poging gedaan.

<sup>658</sup> Deze basale verschillen in missie en visie zijn terug te vinden in de woordkeus. Daar waar de term *non-formal education* (en zijn varianten) de connotatie in zich draagt van 'zich ontwikkelen', klinkt het Nederlandse equivalent haast ambitieus: in de buitenschoolse opvang worden kinderen 'opgevangen', zonder ontwikkelingspretenties.

Volgens de Wet kinderopvang behoort de buitenschoolse opvang, samen met kinderdagverblijven en gastouderopvang, tot de kinderopvang (Kleerekoper, 2011:80). Dat de buitenschoolse opvang verbonden is met de kinderopvang heeft betekenis voor de inhoud en de vorm. De kinderopvang heeft drie functies: een economische, een sociaal-maatschappelijke en een pedagogische. De eerste functie domineert: de buitenschoolse opvang bedient vooral werkende ouders. Pas de laatste tijd krijgt ook de pedagogische functie meer aandacht (Kleerekoper, 2011:87,88).

Voor de 0-4-jarigen zijn pedagogische uitgangspunten voor de kinderopvang geformuleerd in het zogeheten *Pedagogisch kader kindercentra 0-4 jaar* (Singer & Kleerekoper, 2009). De buitenschoolse opvang heeft zijn *Pedagogisch kader kindercentra 4-13 jaar* (Schreuder *et al.*, 2011). De buitenschoolse opvang kent in Nederland formeel vier functies: vervangen van de thuissituatie, vrijetijdsbesteding, opvoeden tot participatie, en samen met de ouders opvoeden. Eind 2009 telde Nederland bijna 10.000 vestigingen voor kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang (Kleerekoper, 2011:81). Daarvan bieden 1228 organisaties buitenschoolse opvang aan, voor in totaal 187.000 kindplaatsen. De grootste centra in Nederland tellen zo'n 150 kinderen per dag (Schreuder *et al.*, 2011:14). De buitenschoolse opvang opereert als een marktpartij. Indien ouders een contract met een goedgekeurde organisatie afsluiten, kunnen zij vanuit de fiscus in aanmerking komen voor een kinderopvangtoeslag.

<sup>659</sup> Boogaard *et al.* (2008:6) schrijven: 'De hoofddoelstelling van de buitenschoolse opvang is het bieden van een veilige omgeving voor na schooltijd, voor kinderen van ouders die werken of studeren.'

<sup>660</sup> Niet onbelangrijk daarbij is dat de kinderopvang op de eerste plaats een instrument van werkgelegenheid is (voor de ouders). Om die reden is kinderopvang een onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat maakt kinderopvang, en zeker buitenschoolse opvang (bso), kwetsbaar: bij economische teruggang, zoals nu vanwege de crises, sluiten vele voorzieningen (ouders hebben na drie maanden zonder baan geen recht meer op kinderopvangtoeslag). Uit een onderzoek van *de Volkskrant* (Veenstra, 2013) blijkt dat 771 locaties voor dagopvang en bso zijn opgeheven in 2011. Volgens het Waarborgfonds Kinderopvang neemt de vraag naar kinderopvang in krimpregio's en achterstandswijken het hardst af, soms met 40 procent. Voor 2013 voorspelt de branche nog eens een teruggang van 15 à 20 procent. De sector is daarmee in twee jaar met een kwart gekrompen.

<sup>661</sup> Waar bezwaren zitten van het preventiedenken door de overheid toont Peeters (2013) duidelijk aan. Hij gaat in zijn proefschrift uitgebreid in op de expansieve logica van de preventiestaat.

<sup>662</sup> De Russische benadering van burgerschap is een andere dan de Nederlandse. In *Kabinetvisie andere overheid* (2005) wordt burgerschap voor Nederland aldus gedefinieerd: 'Een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven' (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 2, blz. 5).

<sup>663</sup> Het idee dat in Nederland het onderwijsbudget van 38 miljard euro per jaar beschikbaar zou komen voor een zinvolle invulling van vrije tijd van jeugdigen, doet onvermoede droombeelden over jeugd(zorg)beleid ontstaan.

- <sup>664</sup> Schank (2006:242) is duidelijk in zijn advies: *'Schools need to be replaced by safe places where children can go to learn how to do things they are interested in learning how to do. Their interests should guide their learning. The government's role should be to create places that are attractive to children and would cause them to want to go there. We need to stop producing a nation of stressed-out students who learn how to please the teacher instead of pleasing themselves. We need to stop thinking that all children need to learn the same stuff. Just call school off. Turn them all into recreation centers.'* Montaigne schreef: (...) *'we consume a good part of our time in training up children to things, for which, by their natural constitution, they are totally unfit.'*
- <sup>665</sup> Vanaf de start van de Verenigde Staten is er veel overeenkomst met de Verenigde Nederlanden. De *Acte van Verlatinghe*, waarmee de Republiek der Verenigde Nederlanden zelfbeschikkingsrecht opeist, vertoont vanwege de gedeelde politieke grondslagen veel retorische en inhoudelijke overeenkomst met de Amerikaanse *Declaration of Independence*. Dekker (2008:137) citeert John Adams die zegt: *'The origins of the two republics are so much alike, that the history of the one seems but a transcript of the other.'* Nederland erkende in 1782 als eerste Europees land de Verenigde Staten als zelfstandige mogendheid. Volgens Mout (2006:15) zijn de Verenigde Staten altijd democratischer geweest dan Nederland. Burgers kiezen daar bijvoorbeeld niet alleen de president en de burgemeester, maar in de meeste staten ook de sheriff en rechters.
- <sup>666</sup> De Tocqueville ziet dat Amerikanen gemeenschappelijke problemen gemeenschappelijk oplossen, niet vanuit een moreel standpunt, maar vanuit *l'intérêt bien entendu*, het welbegrepen eigenbelang (RMO, 2013b:51).
- <sup>667</sup> Een ander bekend motto (van de eerste Amerikaanse revolutie) *'no taxation without representation'* heeft een RBA-equivalent gekregen in *'nothing about me without me'*.
- <sup>668</sup> De reden waarom burgers het recht krijgen om in te spreken heeft te maken met de inning van belastinggelden. Bijvoorbeeld in Vermont blijft zo'n 25 procent van de geheven belastingen in de eigen staat, dus hebben de burgers recht om mee te beslissen over wat er met dat geld gebeurt.
- <sup>669</sup> Het roept associaties op met de Atheense democratie van 2500 jaar geleden: zo is het niet-ingezetenen verboden te spreken (in Griekenland werd dat zelfs met de dood bestraft), en buitenstaanders (waaronder nu de pers) worden achter de spreker gepositioneerd (zoals eveneens in de Senaatskamer in het State House van Montpelier, de hoofdstad van Vermont).
- <sup>670</sup> Stroul en Friedman (1986) lichten het fundament onder de Amerikaanse jeugdzorg toe. De Amerikaanse zorgsystemen zijn *child-centered* en *community-based*. Vanuit dit Amerikaanse karakter van de jeugdzorg is RBA gemakkelijker te begrijpen: zij is *asset-based* (de bronnen en potenties worden onderzocht), *inter-*

*nally focused* (kijkt van binnenuit) en *relationship driven* (er worden verbindingen gelegd waardoor partnerships ontstaan) (Van Acker, 1995:116-120).

- <sup>671</sup> Nietzsche (1980:128,129) noemde het voordeel van het met meerdere mensen naar een zaak kijken: 'Er is alleen maar een perspectivistisch kennen: en hoe meer affecten we betreffende een zaak laten meespreken, hoe meer ogen, verschillende ogen, we voor dezelfde zaak weten te gebruiken, des te vollediger zal ons begrip van deze zaak zijn.' Hier zien we een relatie met *wisdom of crowds*.
- <sup>672</sup> Het concept van RBA is ontstaan bij het Amerikaanse ministerie van Defensie, waar in de jaren vijftig en zestig werd geëxperimenteerd met kosteneffectiviteit, planning en budgettering van nieuwe wapensystemen. Eind jaren zestig werd het ontwikkelde PPBS-model (PPBS staat voor *Planning-Programming-Budgeting Systems*) geïntroduceerd in andere federale diensten. Er werden al snel twee conclusies getrokken: 1. overheden beschikken over weinig resultaten van hun dienstverlening, en 2. de informatie die wél beschikbaar was, werd niet systematisch gebruikt om diensten te evalueren. Het inmiddels veertig jaar oude Urban Institute – opgericht op instigatie van president Johnson in 1968, zie ook <http://www.urban.org/about/index.cfm> – ontwikkelde als eerste een client- en bewonersgericht evaluatiesysteem onder de naam *outcome-focused performance measurement systems*. Langzamerhand nam de druk op overheden toe om zich meer te richten op cliënten en op kwaliteit van dienstverlening. In 1993 werd de *Government Performance and Results Act* van kracht, die alle federale diensten en programma's dwong om *performance measurement* serieus te nemen. Een volgende stap werd gezet in 1998 toen vice-president Al Gore de *National Performance Review* instelde, waardoor in feite *performance measurement* in alle overheidsdiensten werd geïntroduceerd (Meinema, 2000).
- <sup>673</sup> Ook Van Duivenboden (2010:6) zegt: 'Ik ben geen voorstander van meer *accountability*, maar van meer *responsibility*.'
- <sup>674</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp)
- <sup>675</sup> Het maakt eigenlijk niet uit of RBA in zeven, negen of elf stappen wordt onderscheiden. Het belangrijkste is dat de basisstappen niet worden overgeslagen. Cornelius Hogan (2011:20-23) licht het RBA-proces toe aan de hand van elf lessen. De door Hogan aangedragen elf kernmerken komen bij verschillende auteurs terug (Van Eijs & Bongaarts, 2011; Zachary & Brutschy, 2010; Malmberg, 2011). Phyllis Brunson van het Center for the Study of Social Policy in Washington DC, waar veel RBA-onderzoek wordt gedaan op federaal niveau, verwoordt een aantal zaken net iets anders: begin met de data, hou de politiek erbuiten, zorg dat er beloningen zijn als een project succesvol is, neem de tijd (in een paar jaar heb je het leven in een wijk niet veranderd) en *park your ego at the door* als je wilt samenwerken (Clarijs, 2004b). Zachary en Brutschy (2010:125)

presenteren een *community assessment cycle* om de stappen aan te geven die zij zetten.

<sup>676</sup> Dit gebeurt aan de hand van twee eenvoudige vragen aan burgers: wat zijn uw dromen, en waar ligt u 's nachts van wakker. De dromen van de meeste burgers blijken te gaan over een succesvolle toekomst voor hun kinderen; dat is vaak in een buurt een dankbaar aangrijppunt om mee te starten. Vervolgens komen daar vanzelf andere doelen uit voort. Hogan (2011:21) stelt: *'Well-articulated common purpose also promotes special relationships among people. The spirit of togetherness in a group, who believe in the same things and carry the same values, can be extraordinary. Well articulated, clear, and compelling statements of common purpose, is a platform which encourages contribution by all. Well-constructed outcomes can bring a value-added aspect of added energy, behaviour, and beliefs of people, working together toward common ends, with considerable effect.'*

<sup>677</sup> In Nederland wordt op korte termijn gestuurd. Wanneer voormalig staatssecretaris Ross-Van Dorp zegt dat de wachtlijsten voor het eind van het jaar weg moeten zijn omdat zij anders af zal treden, is er – ondanks een extra investering van 130 miljoen euro – in december weinig veranderd en nog maar één oplossing mogelijk: de definitie van 'een plaats op de wachtlijst' wordt veranderd. Zodra een instelling ten minste één keer telefonisch contact heeft gehad met degene op de wachtlijst, staat deze niet langer op een wachtlijst, zo luidt de nieuwe opdracht; er is immers contact tussen hulpverlening en wachtende. Alle instellingen bellen eind december met de cliënten op hun wachtlijsten. De staatssecretaris kan met opgeheven hoofd de jaarwisseling tegemoet zien. Na enkele maanden valt alsnog het kabinet. In het volgende kabinet keert de oude definitie van wachtlijst terug; het nieuwgekozen parlement begrijpt niet waar opeens al die nieuwe cliënten vandaan komen. Een stroom van kritiek daalt neer op de jeugdzorg: het wordt nu toch echt tijd dat de instellingen eens efficiënter gaan werken.

Doordat RBA op langere termijn denkt en werkt, is een jaarlijkse verbetering van drie of vier procent al een goed resultaat. Dat betekent immers dat na tien jaar ongeveer de helft van de problematiek verdwenen zou zijn, een resultaat waar de Nederlandse politiek bij menig onderwerp meteen voor zou tekenen.

<sup>678</sup> Volgens De Vos (2010) is het vaak zinvol om een ideaal te stellen dat hoger ligt dan we kunnen leveren. Onbereikbare idealen geven richting aan het leven en aan gedrag.

<sup>679</sup> Bij de bepaling van de doelstellingen is het belangrijk dat zij aansluiten op het veranderingspotentieel, dat er gekeken wordt naar onderzoek en ervaringen op dat terrein en wat stakeholders rond de doelstelling kunnen betekenen (*what could you do to make a difference?*). Geen van instellingen en niemand van de individuele burgers kan alleen het welzijn van burgers verbeteren. Dit opent



de deur naar gezamenlijke bijdragen. Hogan (2011:23): *'It takes all of us, working together, to bring change.'*

- <sup>680</sup> Succesvolle indicatoren leiden tot een aanwas van nieuwe vrijwilligers. Hier-voor lijkt het *bandwagon*-effect, het aansluiten bij de winnaar, verantwoordelijk.
- <sup>681</sup> Friedman (2005:7) stelt dat zakenlieden, militairen, atleten, managers, eigenlijk alle succesvolle mensen zo te werk gaan. Een groot deel van de publieke sector is hierin een uitzondering. Hij wijt dat aan een cultuur van *defaitisme* die is doorgedrongen in de publieke en vooral de non-profitsector.
- <sup>682</sup> Een groot probleem voor de gezondheidszorg in de staat Vermont was de hoge uitgavenpost inzake gebroken heupen bij ouderen. Zeventigplussers vallen gemakkelijker, de botten zijn broos, en een heup blijkt gauw gebroken. Een gebroken heup is een langdurige en dure affaire voor de gezondheidszorg. Meer dan 70 procent van de zorguitgaven in Vermont werd hieraan besteed. Het probleem wordt op RBA-achtige wijze aangepakt. Eerst wordt uitvoerig onderzoek gedaan waarom oudere mensen zo vaak vallen. Tegen de verwachting in heeft het niet te maken met gladde vloeren, slecht plaveisel, korte bewustzijnsstoornissen of dergelijke, maar het merendeel van de ouderen valt over hun loszittende schoenveters. Er wordt gepoogd om met schoenenfabrikanten nieuwe modellen schoenen te ontwerpen met klittenbandsluiting, maar die verkopen niet: ouderen hebben hun hele leven al schoenen met veters gehad, en die gaan op hun 72ste of 85ste niet ineens modern doen. Wat nu? Bij elke supermarkt in de Verenigde Staten staan (vaak licht verstandelijk beperkte) personen die na de kassa voor de klant de boodschappen inpakken en deze naar de auto brengen (vorm van maatschappelijk ondernemerschap). Deze mensen worden getraind om bij elke klant naar hun schoenen te kijken en om bij loszittende veters hen daarop te attenderen en aan te bieden deze even voor hen te strikken. De positieve resultaten waren na een paar maanden al duidelijk. Het aantal gebroken heupen in deze leeftijdscategorie was na twee jaar gedaald met 60 procent. De kostenbesparing bedroeg voor de staat Vermont tientallen miljoenen dollars. De werkwijze is interessant. Eerst goed kijken wat er aan de hand is, en dat kwantificeren. Vervolgens partners zoeken voor de oplossing. In dit geval kostte deze samenwerking met de supermarkten niets. En dan accuraat de resultaten steeds meten, en die terugkoppelen naar de samenleving, hetgeen stimulerend werkt.
- <sup>683</sup> Volgens Friedman (2005:43) kun je veel doen zonder dat het geld kost. Hij gaat zo ver te stellen dat indien een plan voor een belangrijk deel geen *no-cost* of *low-cost* componenten heeft, het plan incompleet is. Naar zijn ervaring kunnen burgers vaak veel goede ideeën in deze richting hebben, mits zij daartoe uitdrukkelijk uitgenodigd worden. *'Oddly enough, people need to think in this way'*.



- <sup>684</sup> De filosoof Gude stelt: 'Als je iets wilt, maar je weet niet hoe je dat kunt bereiken, moet je veel mensen op de been brengen. Dan heb je nog geen idee, maar er gebeurt wel van alles. Ambities zijn altijd sociaal' (De Rek, 2013:105). Dan worden mensen eerder *von vorne* gezogen in plaats van *von hinten* gedrängt.
- <sup>685</sup> Volgens Johnson (1987:99) hebben Amerikanen een hoge '*neighborhood awareness*'. *Community action* start vaak met armoede, werkloosheid en slechte huisvesting. De buurtbenadering is verbonden aan de ideologie van zelfhulp. Zelfhulp is hier overigens niet individueel gericht maar op groepen die elkaar helpen: *self-help is at a collective rather than individual level. Self-help initiatives at the local level reflect a greater emphasis on communities of interest rather than communities of propinquity*. Hermanns (2010:71) stelt dat modelprogramma's en veelbelovende programma's *community based* zijn.
- <sup>686</sup> De eerste stappen die worden genomen om het leven in de buurt te verbeteren worden bijna altijd gezet door vrouwen. Baron-Cohen (2006:209) verklaart dat als volgt. '*On average, more men are systemizers and more women are empathizers.*'
- <sup>687</sup> Zo wil LINC in Kansas City vrijwilligers trainen voor ondersteuningsprogramma's in de wijken. Ze gaan naar supermarkten en spreken daar mensen aan, ze gaan bij scholen staan en spreken moeders aan, ze bezoeken clubs, enzovoort. Iedereen is beleefd geïnteresseerd, maar niemand doet mee. LINC gokt vooral op (jonge) moeders, maar het lukt niet om ze actief te krijgen. Het blijkt dat de moeders in de wijken moeten zorgen voor hun kinderen, zij kunnen de officiële kinderopvang niet betalen. Deze gelicenseerde kinderopvang is relatief duur omdat deze organisaties zich aan allerlei wettelijke voorschriften moeten houden en dat kost geld (gekwaliceerd personeel, een bepaalde leidster-kind ratio, buitenspeelplaatsen, enz.). Dus zet LINC zelf kindercentra op, alleen in een veel eenvoudiger model: moeders die een opvangplaats voor hun kind zoeken, worden aangezocht als vrijwilligsters voor het kindercentrum. Er zijn dus geen personele kosten en de kwaliteit wordt gegarandeerd door LINC-cursussen voor deze moeders. In enkele jaren tijd heeft LINC in Kansas City en omgeving honderden van deze kindercentra opgericht, bewust met een *non-licenced status*, maar met vrijwilligers als motor. De vérstrekkende sociale en economische positieve gevolgen voor de moeders (en kinderen) laten zich raden.
- <sup>688</sup> De belangrijkste evaluatieve vraag ter bepaling van het resultaat is: verandert het welzijn van de populatie en op welke wijze? De indicatoren tonen direct het antwoord. Een andere belangrijke evaluatie is de vraag welk programma daarin het sterkst bijdroeg.
- <sup>689</sup> *Spread the Credit*. Hierdoor kunnen vele partijen bijdragen en de eer krijgen bij positieve ontwikkelingen. Dat leidt tot een positieve cultuur waarin alle con-

tribuanten, onafhankelijk waar en met wie ze werken, bijdragen aan dezelfde resultaten.

<sup>690</sup> Veel staten maken gebruik van het *Kids Count Data Book* dat sinds 1990 jaarlijks door de Annie E. Casey Foundation wordt samengesteld, een initiatief dat in 2006 door de Nederlandse overheid is overgenomen met *Kinderen in tel*, dat de leefsituatie van kinderen in elke Nederlandse gemeente in kaart brengt (zie <http://www.kinderenintel.nl/>).

<sup>691</sup> Het bedrijfsleven heeft baat bij een goede, veilige samenleving en capabel personeel. Dus hebben de ondernemers belang bij goed onderwijs, goede gezondheidszorg, goede huisvesting, een goede infra-structuur, kortom: een goede samenleving. Aan arme, ongeschoolde en zieke burgers kunnen ze niets verkopen, dus het mes snijdt aan twee kanten. Om die bedrijven mee te krijgen in zo'n beweging vergt een speciale vaardigheid. Met ondernemers moeten burgers zich aan afspraken houden, anders doen ze een volgende keer niet meer mee. Bovendien zijn ze over het algemeen niet bereid om geld te doneren, want dat zit in de onderneming. De ondernemers zien dat er weinig opgelost kan worden zonder de lokale bevolking erbij te betrekken: de problemen zijn daar, maar ook de oplossingen (ook Peeters en Woldringh (1994:26) stellen zich op het standpunt dat de ontwikkeling van kinderen in nauwe interactie met de omgeving plaatsvindt, hetgeen betekent dat de problemen ook daar het beste kunnen worden opgelost). Daar zijn helemaal geen overheden of professionals voor nodig. De ondernemers zijn er van overtuigd dat met meer geld de problemen niet opgelost kunnen worden in de Verenigde Staten. Er moeten andere arrangementen komen, op basis van cijfers, samen met de verantwoordelijke doelgroep.

<sup>692</sup> Vaak zijn arme ouders het minst gemotiveerd om hun kinderen naar school te sturen. Zakenlieden zien dit met lede ogen aan, en besluiten tot actie. Zij zijn bereid de verzekeringspremie voor een kind van een dag te betalen als dat kind die dag naar school gaat. De premie is niet zo hoog, zeker niet als het om grote aantallen gaat. Op school krijgt het kind drie maaltijden, er is een halfjaarlijkse controle van de jeugdarts en tandarts, enzovoort. De financiële consequenties voor de ondernemers en voor de verzekeringsmaatschappij zijn relatief gering. Maar de ouders, die toch altijd de angst hebben dat er iets met hun kind gebeurt, zijn nu gemotiveerd het kind naar school te sturen, en ze accepteren geen absenties meer. Elke dag dat het kind op school zit, is het veilig. De school zit weer vol. De ondernemers zien het succes van hun interventie en zijn gestimuleerd om hun zorg uit te breiden naar de middelbare school. Het blijkt dat veel jongeren de eindstreep niet halen. Een fonds is bereid voor leerlingen de studiekosten te betalen en hun een garantie te geven dat ze het eindexamen halen, als ze zich aan twee voorwaarden willen onderwerpen tijdens de school-

jaren: geen drugsgebruik, en als meisje niet zwanger worden. Daar moeten ze zich aan houden. Als zij dat opvolgen, garandeert het fonds deze jongeren een eindexamen van de middelbare school, en later wordt het uitgebreid tot toegang tot een universiteit. Nog weer later garanderen ze je een baan met een afgesloten academische opleiding. De twee voorwaarden blijven staan: geen drugs, en niet in verwachting raken. Onder die conditie zijn zij bereid tot het uiterste te gaan in bijlessen en privé-onderwijs. Het fonds betaalt, de student maakt zijn schoolcarrière, maar wordt wel regelmatig gecontroleerd. Inmiddels hebben vele jongeren een goede baan gevonden na de universiteit afgerond te hebben. Ze zijn een voorbeeld voor andere jongeren uit Kansas City die ook zo'n traject willen volgen. De succescijfers verschijnen regelmatig in de media. Het stimuleert beide groepen: potentiële medesponsors en de doelgroep.

<sup>693</sup> Hij geeft als voorbeeld tienerzwangerschappen. *'There is a remarkable agreement in our country that teen pregnancy is bad for our young people. We fight about whether to hand out condoms or preach abstinence. This is a debate about means'* (Friedman, 2005:18).

<sup>694</sup> Oscar Tshibande uit Kansas City bekritiseert het overheidswerk. Hij zegt: *'Do you know how the government solve problems? They put lipstick on a pig. The pig looks better, but it is still a pig'* (Clarijs, 2004b:287).

<sup>695</sup> Friedman (2005:72) stelt dat kwadrant 1 het minst van belang is, vervolgens 2, dan 3, en kwadrant vier is het belangrijkste.

<sup>696</sup> [www.cssp.org](http://www.cssp.org)

<sup>697</sup> <http://kclinc.org/>

<sup>698</sup> <http://www.appliedsurveyresearch.org/>

<sup>699</sup> Daarnaast is de website <http://www.policyforresults.org/> instructief en informatief.

<sup>700</sup> In zijn campagne kondigde op 18 juli 2007 presidentskandidaat Obama aan: *'When I'm President, the first part of my plan to combat urban poverty will be to replicate the Harlem Children's Zone in 20 cities across the country'* (Harlem Children's Zone – *doing whatever it takes to educate children and strengthen the community* – is een van de meest succesvolle RBA-projecten in de Verenigde Staten, zie <http://www.hcz.org/our-results>). Als president initieert Obama een project op federaal niveau: onder de naam *Promise Neighborhoods* zijn in twintig plaatsen in het land projecten gestart tegen armoede. Het federale niveau financiert in de *Promise Neighborhoods* projecten onder andere de dataverzameling en de ontwikkeling van lokale samenwerking (Schorr & Farrow, 2011:20). Voor elk *Promise Neighborhood*-project is 20 miljoen dollar beschikbaar. Om de start goed in te zetten (het samen formuleren van resultaten, indicatoren en medespelers) is een half miljoen per project beschikbaar.

- <sup>701</sup> De vraag is of dat in de Verenigde Staten (*'America really is a place of ideas more than a geographical place. We are a nation where, more than anywhere else, ideas matter. They drive action'*) gemakkelijker kan dan in Nederland.
- <sup>702</sup> Verdiepen, verknopen, verbinden, verzoenen en vermaatschappelijken.
- <sup>703</sup> Dergelijke allitererende lettercombinaties zijn een gebruikelijke mantra om beleid onder de aandacht te brengen. Zo presenteerde de overheid in de jaren tachtig met betrekking tot het jeugdbeleid de vijf W's: wonen, weten, werken, welzijn en wetten. In de jaren negentig, wanneer de overheid zich beraadt op zijn kerntaken, staan de vijf R's centraal: regie, regiovisie, resultaatdenken, repressie en revisie. Eind jaren negentig voorspelt staatssecretaris Vliegenthart het jaar 2010 met behulp van de vijf S'en van samenhang, samenwerking, synergie, structuur en succes (Clarijs, 1999b:24-27).  
De columniste Sitalsing (2013:2) zegt in verband met *De balans verstoord* (Aedes, 2013) hierover: 'In het universum der managers lusten ze wel pap van het bij elkaar rapen van een aantal willekeurige woorden die met dezelfde letters beginnen, om die infantiliteit vervolgens te presenteren als een serieuze theorie.'
- <sup>704</sup> Voor de honderdduizenden immigranten was het in Kansas in 1862 mogelijk om gratis grond te krijgen. Het werd daardoor een verzamelpunt van nieuwkomers. Kansas wordt het oer-Amerika genoemd. Als een Amerikaan in het buitenland iets bijzonders opmerkt, is een gevleugelde uitdrukking: *'I guess we are not in Kansas anymore.'* Kansas City, gelegen op de scheidslijn van Missouri en Kansas, symboliseerde in vroeger dagen als eindstation van de treinen de laatste stad van de Verenigde Staten voordat het ruige westen begon.
- <sup>705</sup> Local INvestment Commission (LINC). Op 30 april 2013 is het 20-jarig bestaan van LINC gevierd. *'The Local Investment Commission (LINC) is a citizen-driven community collaborative involving efforts by the state of Missouri to work with neighborhood leaders, citizens, business, civic and labor leaders to improve the lives of children and families in the Kansas City region. LINC is a striking example of how a citizen-led community intermediary can successfully coordinate the delivery of child, family and senior support services while forging connections between neighborhoods and government agencies'* (<http://kclinc.org/what-is-linc/>). Het bestuur van LINC wordt gevormd door de Commission, dat bestaat uit *business and civic leaders, community and neighborhood representatives and involved citizens*. Maandelijks is er een openbare vergadering van het 36-koppig bestuur, waarin 18 zakenlieden en 18 (vertegenwoordigers van) 'gewone' burgers zitten.
- <sup>706</sup> Er komt steeds meer belangstelling voor *big data*, waarbij over allerlei zaken informatie wordt verzameld, wat bij (onvermoede) combinaties tot verrassende inzichten leidt. Mayer-Schönberger, hoogleraar aan het Oxford Internet Institute en een van de auteurs van *De big datarevolutie* noemt het voorbeeld dat Amazon hem een analyse stuurde van de door lezers vijf meest onderstreepte

alinea's van zijn laatste, digitaal uitgegeven boek. Dat gaf hem input om de kwaliteit bij een volgende druk te verbeteren. Met *small data* kan vaak maar één hypothese tegelijk getest worden. Opvallend bij *big data* is dat er vooral correlaties naar boven komen en dat er minder aandacht is voor causaliteit. De redenering daarbij is: ik hoef niet te weten waarom auto-onderdelen bijna kapot gaan, als ik maar op tijd weet wanneer ik naar de garage moet (Wismans, 2013:8,9).

Door grote hoeveelheden data te verzamelen worden patronen ontdekt die we daarvoor niet hadden vermoed. Datasubjectivisme (burgers doen mee aan het verzamelen van talloze data) heeft de toekomst, zo schrijft Schnitzler (2013:25), zowel op macroniveau ter optimaal beheer van de massa's als op microniveau ter bevordering van efficiënt zelfbestuur. Collectieve zelfkwantificatie zal leiden tot oplossingen voor nog ongekende problemen en ongedachte verbanden. Zo heeft de politie van Los Angeles alle twaalf miljoen overtredingen van de afgelopen twintig jaar in de computer gestopt. Er zijn dermate sterke patronen in deze informatie gevonden dat als experiment een aantal patrouillewagens dagelijks een door de computer bepaalde route rijdt. Het blijkt redelijk voorspelbaar in welke straat (tot op 45 meter nauwkeurig door de computer uitgerekend) op welke dag een misdrijf zal plaats vinden. In Los Angeles is het afgelopen jaar het aantal inbraken hierdoor met 25 procent verminderd. Het systeem wordt steeds verbeterd, en is nu uitgebreid naar 130 steden. Met *big data* worden patronen zichtbaar.

<sup>707</sup> Als voorbeeld neem ik hier het voedselprobleem. Kansas City, een van de meest uitgestrekte steden van de Verenigde Staten, heeft veel *food deserts*: gebieden waar burgers in de wijde omgeving geen vers fruit, groenten of brood kunnen kopen. *First Lady* Michelle Obama heeft aandacht gevraagd voor deze situatie en heeft een webiste met een overzicht van food deserts geïnitieerd: zie <http://www.npr.org/blogs/thesalt/2013/03/13/174112591/how-to-find-a-food-desert-near-you>. In de eigen wijk zijn dus geen winkels met vers voedsel, alleen McDonald's biedt zijn *high-calorie junk food* aan. Als een gezin dan ook niet over een auto beschikt en er is geen openbaar vervoer, dan is het praktisch gezien onmogelijk om (dagelijks) gezond voedsel voor het gezin te kopen. LINC maakt een *Gaps in Healthy Food Access in the Kansas City Region map* waarop grote en kleine *grocery stores* staan aangegeven en het aantal auto's per vierkante mijl. In één oogopslag zijn de wijken te zien waar de problemen van geen winkels en geen auto's in gezinnen samenvallen.

De data worden van allerlei (gecombineerde) openbare bronnen gehaald en is een specialisme op zich. Regelmatig zijn er meer dan 200 bronnen nodig om één *infographic* te kunnen maken; Meinema (2000:24) spreekt voor Vermont over 'ruim 300 verschillende bronnen'. Meteen is duidelijk waar actie is gewenst.

Het tonen van een dergelijke infographic is vaak al voldoende voor burgers om activiteiten te ontwikkelen. Hulpverlening van sommige kerken bestaat er soms uit om twee keer per week gratis een bus te laten rijden van de ene winkelzone naar een winkel met verse groenten en brood in een andere wijk. Contacten met burgers vinden normaliter plaats om 18.00 uur, een tijdstip waarop professionals meestal huiswaarts keren. Er wordt voor gratis eten en kinderopvang gezorgd, zodat het voor veel gezinnen aantrekkelijk is om te komen. Gayle Hobbs, de directeur van LINC, zegt: *'LINC would have to create an open process for everyone, a process that allowed every citizen from the most elite to the traditionally voiceless to have a place at the decision-making table. We want everyone involved. We don't point fingers, we don't cast blame, just as we don't promote or publicize our efforts.'*

<sup>708</sup> LINC ontwikkelde voor Kansas City het idee van een *community school*. Dat is een school die 24 uur per dag open is, waar beperkte gezondheidszorgdiensten (tandarts en jeugdarts) geleverd kunnen worden en die bereikbaar is voor alle buurtbewoners. De school wordt als centrum voor ondersteuningsactiviteiten voor de wijken gebruikt. Aan die school worden allerlei projecten gekoppeld, zoals een kindercentrum (waar vooral moeders werk vinden), maar ook voor- en naschoolse opvang (waar vooral grootouders actief zijn), sportactiviteiten, zorg- en hulpverlening, enzovoort. Er zijn 276 blokken in Kansas City, en in elk blok is zo'n school waar veel *community involvement*-programma's worden uitgevoerd. Het blijkt dat op scholen waar ouders actief betrokken zijn bij de gang van zaken leerlingen hoger scoren dan op scholen waar de betrokkenheid minder krachtig is. De emotionele verbondenheid van ouders met hun kinderen die op praktisch niveau dagelijks in de school gestalte krijgt, blijkt een sterk beschermende factor.

Op de *community schools* lopen vele projecten, zoals *Parents Anonymous* (wekelijks is er een uur waarin ouders anoniem in een groep kunnen praten over hun situatie), een project kindermishandeling, werkervaringsprojecten, enzovoort. Dergelijke activiteiten worden niet (langer) door professionals georganiseerd en uitgevoerd, maar door de gemeenschap, de ouders uit de eigen buurt.

<sup>709</sup> Op de Randall Elementary School (het gemiddelde kind verblijft 90 dagen op deze school; dan verhuizen de ouders weer naar een andere wijk, stad of staat, vaak om te ontsnappen aan financiële problemen) valt 95 procent van de kinderen onder de noemer 'problematische sociaal-economische status'. Toen een aantal jaren geleden drie kinderen van school overleden ten gevolge van geweld in de buurt, is men na gaan denken over een ander concept: de school kan zich in deze omstandigheden toch moeilijk blijven beperken tot de cognitieve basistaken, zo vindt het onderwijsteam. Het nieuwe motto van deze school wordt: *keeping children safe is everyone's business*. De hulp van LINC wordt inge-



roepen en men bouwt een ander soort school. Met enkele getrainde ouders als vrijwilligers worden bijvoorbeeld Family Support Teams gevormd, die gezinnen in de wijk opzoeken waarvan men denkt dat zij ondersteuning kunnen gebruiken. Wanneer deze mensen zich adequaat geholpen voelen, melden zij zich vaak aan om op hun beurt ook mee te doen met een Family Support Team. Er zijn nu tientallen van die teams actief. Het is kleinschalig, overzichtelijk en laagdrempelig.

Dat heeft gevolgen. Er is een aantal drugshuizen vlakbij de school. Ouders vormen op een gegeven moment dagelijks een barricade, er wordt koffie voor alle voorbijgangers gezet, de politie is over de actie geïnformeerd en na enkele weken besluiten de dealers en de gebruikers de wijk te verlaten. LINC sleept zelf het materiaal voor de barricades niet aan, maar als de ouders tot deze actie besluiten zet LINC zich in om het zo goed mogelijk te laten verlopen. LINC is in al deze projecten een intermediair, of – zoals zij zelf liever zegt – een proces. LINC geeft informatie over de situatie ter plaatse, kan deskundigheid inzetten om mensen te trainen en gaat het gesprek met de politiek aan. Daarnaast blijft men meten. Onderzoeksgegevens overtuigen de burgers, waardoor daarna de politiek en de overheid worden overtuigd, zo is LINC van mening.

<sup>710</sup> Dit lijkt op wat Breman (2005:26) de informele sector noemt. Overheden zijn echter niet gewend en misschien ook niet geoutilleerd om met de informele sector om te gaan.

<sup>711</sup> Agyris en Schön (1974) noemen twee soorten actietheorieën: de zogeheten *espoused theory*, die met de mond wordt beleden, en de *theory in use*, de doetheorie, die in het concrete handelen zit. RBA is een schoolvoorbeeld van *theory in use*. Swanborn (1989:31) noemt RBA als voorbeeld van *community self-survey*.

<sup>712</sup> Dat heeft ook nog een andere achtergrond. Pessimisme past bij Europa zoals optimisme bij de Verenigde Staten past (Van Walsum, 2013:13). Bovendien horen we hier de echo van Tonkens als zij stelt dat degene die alle risico's wil vermijden, boekhouders en geen hulpverleners moet aanstellen (Pietersen, 2013:3).

<sup>713</sup> De redenering hierachter is dat elke *community* anders is. Daarom dient steeds weer een unieke aanpak voor die speciale *community* gevonden te worden. Vandaar dat er geen lijst van *do's and don'ts* bestaat.

<sup>714</sup> Zie onder andere *Promoting Children's Social, Emotional and Behavioral Health* van het Center for the Study of Social Policy (maart 2012).

<sup>715</sup> In dit model stelt Poiesz (1999) dat gedrag de resultante is van motivatie maal capaciteit maal gelegenheid. Hij zet dat in een formule:  $T = M \times C \times G$ . Daar staat T voor gedrag, M voor motivatie, C voor capaciteit en G voor gelegenheid. Door het multiplicatieve karakter van de formule komt er nul uit bij T als een van de drie delen nul is. Dus als motivatie, capaciteit of gelegenheid ontbreekt,



is T automatisch nul. Uit het gegeven van de multiplicatieve relatie weten we dat één enkele factor grote invloed kan hebben op T, de uitkomst. Poiesz plaatst de drie factoren in een driedimensionale driehoek, waaruit blijkt dat de piramide een zeker volume heeft. Voor een zo groot en zo goed mogelijke uitkomst van het gedrag zou het volume van deze piramide zo groot mogelijk moeten zijn. Dat kan door M of C of G of een combinatie van deze drie op te rekken.

Wanneer beleid (oftewel het gedrag van burgers) niet aanslaat, kan men besluiten om een van de drie componenten te vergroten: Motivatie of Capaciteit of Gelegenheid. In de jeugdzorg worden cliënten die niet voldoen aan de verwachtingen van de hulpverleners vaak gedefinieerd als ongemotiveerd, en daardoor afgewezen op één dimensie: M. Echter, het gaat er juist om de inhoud van de driedimensionale driehoek te vergroten, en dat kan dus ook door naar C of G te kijken. Het is van belang juist de samenhang van de drie aspecten in de gaten te houden. M, C en G gelden voor (het gedrag van) individuele mensen én groepen en gelden tegelijkertijd. Daarom is het van groot belang voor beleidsmakers dat zij integraal beleid rond M, C en G ontwikkelen; maatregelen kunnen zinloos worden als ze één ervan negeren. Beleidsmakers hebben de neiging de M, C en G van de doelgroep te overschatten, om de eenvoudige reden dat zij bij de ontwikkeling van beleid vaak uitgaan van hun eigen M, C en G in plaats van die van de doelgroep. M, C en G dienen niet achtereenvolgens door het beleid aangepakt te worden, maar tegelijk.

Veel beleid in Nederland kiest de invalshoek van G, de gelegenheid, en laat bewust of onbewust de kansen op M en C liggen. De inventarisatie van Malmberg (2011:72,73) met betrekking tot de standaardreacties van de Nederlandse overheid, de negen aanvliegroutes, laat zien dat deze zich alle op het vlak van G, de gelegenheid bevinden. Vanwege de multiplicatieve relatie wordt de uitkomst pas substantieel vergroot wanneer men tegelijk op alle drie de vlakken M, C en G actief inzet. Het is zaak om bij een alternatieve aanstuuringsvorm via de burger vooral in te zetten op de drie aspecten tezamen: motivatie (M), capaciteit (C) én gelegenheid (G).

Tot slot misschien wel de belangrijkste opmerking: M is niet belangrijker dan C en G, maar is de katrol waarmee de hoek omhoog kan worden gehaald ([www.gedragsmanagement.nl](http://www.gedragsmanagement.nl)). Nu is motiveren volgens Van Acker (2010:225,226) moeilijk als problemen lang aanslepen. Mensen raken verslaafd aan ruzie vanwege evenwicht, zo stelt hij. De vicieuze cirkel van problemen en conflicten kan het gemakkelijkst van buitenaf doorbroken worden. Hij schrijft: 'We worden geraakt of bezielt als rechtsreeks op ons een appèl wordt gedaan om onze verantwoordelijkheid op te nemen. (...) Rondom het kind en het gezin moet er een netwerk zijn van solidariteit dat hen inspireert en motiveert. Die inspiratie oefent geen dwang uit en manipuleert de ander niet: de ander geeft uit vrije

wil gehoor aan het appèl.' Even later schrijft hij dat het netwerk van solidariteit deel uit moet maken van het buurtleven (pag. 231).

<sup>716</sup> Volgens Van Dalen (2009:359) is RBA een vorm van interactieonderzoek; het is een vorm van onderzoek met als kern: samen optrekken rond een uitdagend vraagstuk.

<sup>717</sup> De conclusies van Van der Zwaard (2010:177-186) zijn eenvoudig toepasbaar ook buiten de *copy corners* om.

<sup>718</sup> *Brabants Dagblad*, 30 januari 2013, pag. 39.

<sup>719</sup> In dit verband wil ik wijzen op de Eigen Kracht-conferenties, een betrekkelijk nieuw fenomeen in de Nederlandse jeugdzorg dat regelmatig beschreven is (Clarijs & Malmberg, 2012; Doolan, 2012; Doolan, 2008; Clarijs, 2004d; Van Pagée, 2003; Doolan, 2003; Clarijs, 2003; Clarijs, 2002a). De Eigen Kracht-conferentie is een Nederlands equivalent van de Nieuw-Zeelandse *Family Group Conference* (FGC). Deze FGC's gaan terug op de Maori-cultuur (Doolan, 2012; Straub, 2012; Burns *et al.*, 2012), een cultuur waar problemen traditioneel werden besproken in groeps gesprekken, door Hughes (2003:49) een voorbeeld van *Traditional Environmental Knowledge* genoemd. Op het moment dat de Nieuw-Zeelandse politiek zo'n 25 jaar geleden vastliep met de jeugdzorg, richtte toenmalig beleidsmaker Mike Doolan zich op de oude cultuur van de Maori's, die hem inspireerde tot een ander beleid (Smull *et al.*, 2012:8). Inheemse volkeren hebben hun eigen manieren om problemen op te lossen, bijvoorbeeld door onderhandeling (Adamson Hoebel, 1967a:195), drumwedstrijden (Bohannon, 1967b:264), boks- of zangwedstrijden (Hughes (2003:108) noemt muziek als '*the food of life for indigenous communities*', zoals bij de Eskimo's (Adamson Hoebel, 1967b:255; Bohannon, 1967:263)).

Het is opvallend dat in het overgrote deel van de gevallen wereldwijd hetzelfde systeem wordt gehanteerd (Straub, 2012): er wordt een cirkel gevormd van de direct betrokkenen (in ieder geval gezin en families), die tevens anderen tot de cirkel mogen uitnodigen, en waar de *talking stick* gehanteerd wordt. Het kringgesprek blijft bij criminele overtredingen beperkt tot de dader, het slachtoffer en beide families. Op die manier verzoenen de betrokken partijen zich en wordt sociale exclusie voorkomen. Hughes (2003:8) stelt dat inheemse volkeren gelijkwaardigheid tussen de mensen als uitgangspunt hebben, in de Maori-taal '*turanga tangata rite*' (Vayda, 1967:366).

Wereldwijd hebben samenlevingen de vorm van de gesprekscirkel en de *talking stick* bedacht om tezamen uit problemen te komen. Blijkbaar ligt dit model dicht bij de mens. Het zit ook dicht tegen de Afrikaanse Ubuntu-principes aan (Chaplin & Clarijs, 2011). Het zou merkwaardig zijn als we deze kennis niet zouden gebruiken bij ons denken over verbetering van de jeugdzorg. Het idee van de FGC verspreidt zich over vooral de westerse wereld.

In een Eigen Kracht-conferentie, door Hartman en Tops (2005) omschreven als 'niet een hulpverleningsmethodiek, maar een besluitvormingsproces dat burgerschap genereert rond gezinnen die in moeilijkheden verkeren', krijgt een gezin samen met de familie en andere VIP's de kans om tot een oplossing voor de ontstane problemen te komen voordat de professionele hulpverlening ingrijpt. De oplossingen worden in eigen kring bedacht en na afloop van de conferentie gepresenteerd aan de professional. In veel gevallen is inzet van professionele hulpverlening dan niet meer nodig. In een recent onderzoek in Amsterdam bij 100 gezinnen bleek dat bij 24 gezinnen de OTS niet doorging of werd opgeheven, bij 44 gezinnen de uithuisplaatsing van het kind werd voorkomen en bij 14 gezinnen de uithuisplaatsing is teruggedraaid (zie ook Jagtenberg & De Roo, 2012); in de resterende gevallen is de hoeveelheid zorg verminderd. Veel van de problematiek kan worden afgevangen door de burgers zelf. Dit proces zal op termijn leiden tot een vermindering van de vraag naar jeugdzorg; Doolan (2003) meldt voor Nieuw-Zeeland een percentage van 60 procent minder jeugdzorg in vijftien jaar.

<sup>720</sup> Interessant in dit verband is de werkwijze en het resultaat van *Group Decision Rooms*.

<sup>721</sup> Heidegger wees er op dat in het bestel mensen geen 'ik' zijn, maar allen tezamen 'men' vormen.

<sup>722</sup> Hij schrijft: '(...) burgerkracht/eigen kracht is niet een uitdrukking van een behoefte die sterk leeft onder de Nederlandse bevolking in buurten en wijken. Welnee, het is in de eerste plaats een hebbedingetje van beleidselites, van de professionals in het land die vooral bezig zijn met papier en vergaderen. Ze zijn enthousiast over wat anderen, burgers, allemaal in hun mars moeten hebben. En ondertussen moeten dezelfde mensen ook nog eens bezuinigen, wat burgers eerder ervaren als het afpakken van mogelijkheden dan als een investering in hun eigen kracht. Zie hier het dilemma van een nationale en/of lokale burgerschapsagenda.'

Hij noemt een aantal oorzaken waardoor burgerkracht eerder gefrustreerd raakt door de institutionele orde dan dat zij tot bloei komt. Zo'n nieuwe institutionele orde waarin burgers meer ruimte, meer macht krijgen, vraagt om andere professionals, andere reflexen en andere routines, zo stelt hij.

Van der Lans vervolgt: 'Precies daarnaar zijn de mensen in de zaaltjes (waar niet de burgers zitten die meer ruimte moeten krijgen om hun krachten te etaleren, maar ambtenaren, gemeenteraadsleden, beleidsmedewerkers, managers, vertegenwoordigers van adviesbureaus, kennisinstituten, ondersteuningsinstellingen) op zoek. Als zij praten over transities, kantelingen en andere omgangsvormen, zijn ze nieuwsgierig naar nieuwe praktijken, nieuwe omgangsvormen met burgers. Die mensen zijn dus inderdaad niet geholpen door een

“agenda voor hedendaags burgerschap” – het is goed om dat voornemen ergens onder in de lade van het ministerie van Binnenlandse Zaken op te bergen. Die mensen zijn geholpen door een agenda waarin zij kunnen ontsnappen aan de reflexen die hen nu gevangen houden.’ [http://www.socialevraagstukken.nl/site/2012/09/19/burgerkracht-vraagt-om-andere-instituties/?goback=.gde\\_1956107\\_member\\_166138090](http://www.socialevraagstukken.nl/site/2012/09/19/burgerkracht-vraagt-om-andere-instituties/?goback=.gde_1956107_member_166138090)

<sup>723</sup> Wel telt hier het bezwaar van ‘de wijk’, waar volgens De Wilde (2013:25) de overheid altijd een dominante partij is geweest. Dat zou te maken hebben met de Nederlandse bestuurscultuur, waar de overheid stadsuitbreidingen volledig in plannen vastlegt en daarbij diverse wijken in één plan tekent. Meestal krijgen wijken een door de overheid bedachte eigen leven en karakter toegedicht.

<sup>724</sup> Inmiddels lijkt de overheid haar kompas te verzetten en wordt ‘affectief burgerschap’ nagestreefd. Politici, beleidsmakers en professionals tonen affectie en pogen burgers op hun beurt tot sympathie en empathie te bewegen en hun verlangen naar saamhorigheid en gemeenschap aan te wakkeren, zo schrijven Tonkens en De Wilde (2013:12). ‘Na een periode van verlating in de jaren negentig lijkt een periode van genegenheid en nabijheid aangebroken’, zo stelt De Wilde (2013:38). De overheid beoogt met affectief burgerschap ‘het creëren van zorgzame burgers die door affectieve banden in beweging komen, die positieve gevoelens koesteren voor elkaar en hun omgeving, en door die gevoelens betrouwbare vervangers van betaalde krachten zullen zijn’ (Tonkens & Duyvendak, 2013:9). Kruiter (2013) is hier kritisch over. Hij constateert dat expliciet beleid niet heeft gewerkt en nu definieert de bureaucratie (niet de wetgevende macht) burgerschap. Daarmee wordt burgerschap een beleidsconcept en de burger een beleidsinstrument. Terwijl ooit het idee was dat burgers overheden zouden definiëren en afrekenen, gebeurt dat nu andersom, zo stelt hij. Daarbij zou de overheid gebruik (kunnen) maken van *nudging* (‘door subtiele aanwijzingingen of informatieverstrekking een gedragsverandering bij burgers teweeg brengen’, Dur, 2013:14). Blond (2010) spreekt van *associative citizenship*, verenigd burgerschap.

<sup>725</sup> Aristoteles zei het al: ‘Rampspoed brengt de mensen tezamen, wanneer ze getroffen worden door hetzelfde kwaad.’ In de Verenigde Staten wordt door sommigen het uitsterven van de ‘*long civic generation*’ betreurd, die uit de gemeenschappelijke ervaring van de depressie van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog was ontstaan. Een ‘*moral equivalent of war*’ zou soelaas kunnen bieden, zo meende Putnam in 2000. Op bijzondere wijze kreeg hij al na een jaar zijn historisch gelijk. Na 9/11 nam het vrijwilligerswerk toe en stegen het onderling vertrouwen en zelfs het vertrouwen in de politiek, zij het niet voor lang (Den Ridder & Dekker, 2013:63).

- <sup>726</sup> Dekker (2013:49) constateert dat sinds de eerste meting van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven begin 2008 van kwartaal op kwartaal vrij stabiel zo'n tweederde van de bevolking vindt dat het de verkeerde kant op gaat met Nederland en slechts een kwart meent dat het de goede kant op gaat (de rest geeft geen mening). Zijn conclusie (pag. 51) is dat maatschappelijk pessimisme een negatieve invloed heeft op de deelname aan vrijwilligerswerk en op opkomstgeneigdheid bij verkiezingen, maar een positief effect op protestgeneigdheid.
- <sup>727</sup> Hoewel Paulo Freire vaak de peetvader van empowerment wordt genoemd met zijn *Pedagogie der onderdrukten*, introduceren Rappaport & Seidman (1991) de term *empowerment* in jaren tachtig in de Verenigde Staten. Nys (2004) maakt een onderscheid tussen empoweringprocessen, waar mensen of organisaties zelf de kans creëren om hun eigen lot te controleren en de beslissingen over hun leven te beïnvloeden, en *empowered outcomes*: daar gaat het om de resultaten van de processen. Wat RBA betreft, zijn beide aspecten van belang.
- <sup>728</sup> Dit idee vinden we ook terug als er sprake is van toenemende belangstelling over open voorverkiezingen bij politieke partijen (in andere landen niet ongewoon, in Nederland heeft de PvdA hiervoor belangstelling). Musea roepen steeds vaker de hulp in van het publiek wanneer de deskundigen er niet uitkomen. De politie (Vermeer, 2013) vraagt burgers niet alleen om concrete tips in bepaalde zaken, maar steeds vaker ook om scenario's en hypothesen in de hoop zo andere invalshoeken te krijgen. Monderman ontwierp regelarme verkeersgebieden: in plaats van steeds meer voorschriften ten behoeve van een grotere veiligheid haalde hij alle verkeersvoorschriften juist weg zodat de verkeersdeelnemer oplettend en zelfbeslissend werden; het aantal ongelukken op die plaatsen is substantieel verminderd. Zelfs Fokke en Sukke wordt tegenwoordig een keer per maand in gezamenlijkheid gecreëerd. Het goede nieuws is niet alleen dat het samen werken aan oplossingen mogelijk blijkt, maar vooral dat het meer en meer wordt toegepast in onze samenleving.
- <sup>729</sup> Becker stelt dat te veel zorg erger is dan te weinig zorg.
- <sup>730</sup> Kennedy (2013:27) stelt voor om over te gaan tot lastenverlichting voor de burger om hem actief te krijgen. Onze gedereguleerde overheid beschikt zo weinig macht dat niet langer de burger maar de prijsprikkels bepalen wat er moet gebeuren, zo schrijven Van der Kloot Meijburg & Wever (2011:31).
- <sup>731</sup> Dat is anders dan de professionele krachten die zich bezig houden met burgerkracht, zoals blijkt uit het proefschrift van Van Caem (2012). Zij concludeert dat de buurtregisseurs te weinig tijd hebben voor de burgers omdat er continu een beroep op hen wordt gedaan door de politie, gemeente en andere instanties.
- <sup>732</sup> LeGault (2006) toont met zijn *Think. Why Crucial Decisions Can't Be Made in the Blink of an Eye* een stevig tegenstander van de Blink-gedachte van Gladwell.

<sup>733</sup> In Nederland was Tilburg de voorloper op RBA-gebied. Nadat Tilburg eerst RBA-ervaring heeft opgedaan voor de wijk Kruidenbuurt (Clarijs & Van Eijs, 2008), heeft de stad sinds 2007 gekozen voor een impulswijkenaanpak: dat behelst een specifieke meerjarige aanpak voor vijf ‘achterstands’wijken. Deze impulswijken kenmerken zich door een stapeling van verschillende problemen en achterstanden. De problematiek in die wijken is niet uitsluitend of sociaal of fysiek of economisch dan wel demografisch van aard, maar kenmerkt zich juist door een meervoudig karakter. In deze vijf wijken werkt de gemeente samen met bewoners en maatschappelijke partners aan het verbeteren van de sociaal-economische positie van de bewoners (‘werken aan sociale stijging’).

Tilburg heeft, geïnspireerd door de RBA-uitgangspunten van zelfsturing en op basis van de dromen en zorgen van de bewoners van een aantal zwakke wijken, drie concrete maatschappelijke doelstellingen bepaald (jongeren doen het goed op school en halen een diploma; elke huishouden heeft een kostwinner; inwoners leven boven de armoedegrens. Zie Van Eijs & Bongaarts, 2011:178; Bongaarts, 2010:65,66) waaraan gewerkt gaat worden in een voor Nederland bijzondere beleidshorizon van tien jaar. De maatschappelijke resultaten dienen burgers met publiek en non-profit samen te behalen, want alleen vanuit het overheidsbeleid lukt niet. De bewoners zijn leidend in het proces. Wallage (2009:87) merkt overigens op dat in dergelijke buurten eerder een protest- dan een participatiecultuur heerst.

Tilburg heeft ervoor gekozen om de inzet per impulswijk te bepalen volgens de RBA-methode, waarbij bewoners en betrokken maatschappelijke partners gezamenlijk concrete resultaten voor de wijk afspreken en bepalen welke beleidsinterventies en concrete activiteiten daarbij passen. Naast een heldere formulering aan de voorkant, wordt achteraf (gezamenlijk) geanalyseerd in hoeverre de prestaties een bijdrage hebben geleverd aan de geformuleerde resultaten en de bereikte resultaten.

Of Tilburg succesvol zal zijn met de RBA-inzet is twijfelachtig. Nu de initiërende wethouder en de belangrijkste RBA-ambtenaar bij de gemeente Tilburg vertrokken zijn en de mede-financierende wooncorporaties financieel steeds verder worden uitgeteeld, zijn deskundigheid en betrokkenheid op dit dossier op het stadhuis c.q. in de stad steeds minder aanwezig. De (vernieuwde) gemeenteraad is hooguit nog formeel-bestuurlijk verbonden aan de RBA-inzet. Tilburg maakt de gebruikelijke Nederlandse beleidsfout dat zij meent na enkele succesvolle jaren het wel zelf af te kunnen en laat het proces versloffen.

Een ander fraai voorbeeld hoe overheden reageren bij eerste successen vermeldt Tonkens (2013:172). In Kanaleneiland-Noord (Utrecht) is de overlast van voornamelijk Marokkaanse jongens zo groot dat in 2008 een samenscholingsverbod wordt ingezet. Na een jaar blijkt de overlast met 27 procent gedaald

te zijn, waarop het samenscholingsverbod wordt opgeheven. Men gaat verder met straatcoaches, wat vervolgens geen succes blijkt te zijn. Inmiddels is de politieke aandacht weer naar andere onderwerpen verschoven.

Maar ook de krachtwijken houden het maar 3,5 jaar vol in plaats van de geplande tien jaar (SCP, 2013), net als de maatschappelijke stage van middelbare scholieren die – voordat het tot een succes kan worden – reeds na een paar jaar wordt afgeschaft (Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012).

<sup>734</sup> Hegel zou zeggen dat de uil van Minerva haar vleugels alleen spreidt als de schemer valt (Blackburg, 2008:7).

<sup>735</sup> Dat deze zin wordt geleend van de Viagra-reclame in de Verenigde Staten heeft hier geen betekenis.

<sup>736</sup> Adorno zou hier zijn *halbierten Vernunft zweckrationalen Handelns* van stal halen.

<sup>737</sup> Shakespeare laat Polonius in *Hamlet* (akte 2, scene 1) zeggen: *‘Though this be madness, yet there is method in’t.’*

<sup>738</sup> Eigenlijk is het woord ‘decentralisatie’ voor de transitie wel opmerkelijk, zo vindt De Boer (2013:64). Bij decentralisatie verdwijnt immers iets uit het centrum.

<sup>739</sup> Eerder ben ik ingegaan op de problemen, de onvolkomen argumentatie van en alternatieve oplossingen voor de transitie van de jeugdzorg (Clarijs, 2012:145-168). Inmiddels hebben zich meer critici verzameld, waaronder de Nationale Ombudsman, de Raad voor financiële verhoudingen, hoogleraren als Weijers, Rotmans, Tonkens en Duyvendak, de Transitiecommissie Jeugd, de Kinderombudsman en de wethouders van achttien grote steden onder aanvoering van Lenie Scholten, de wethouder van Eindhoven (*NRC Handelsblad*, 10 juni 2013, pag. 14). Kernzin uit het betoog van de achttien wethouders is: ‘Presentie, communicatie en publiek handelen vervangen in onze zienswijze *rule based* systemen.’ Politiek en beleidsmakers krijgen met dit onderzoek hun beleidsalternatieven op een presenteerblaadje aangereikt.

<sup>740</sup> De Raad voor financiële verhoudingen (2013) heeft op 15 april 2013 nog gewaarschuwd voor de onbekende effecten van de decentralisaties en pleit ervoor dat het Rijk realistische *outcome*-afspraken maakt. Hij spreekt van veel onzekerheden en onoverzienbare financiële, organisatorische, beheersmatige en bestuurlijke risico’s. Het willen uitsluiten van die risico’s leidt tot dichtgetimmerde wet- en regelgeving die de beoogde creativiteit en innovatiedrang in de kiem smoren.

<sup>741</sup> Zeeuw (2010:5) geeft aan dat we al 75 jaar dit repetitie-element kennen: iedere vijf à tien jaar komen er voorstellen voor een vierde bestuurslaag, een gemeentelijke herindeling, het samenvoeging of opheffen van provincies en het opheffen van waterschappen. In historisch perspectief is er maar één zekerheid, zo zegt hij: van al die radicale voorstellen komt niets terecht.



- <sup>742</sup> Eerst komt er ten gevolge van de decentralisatie de gemeente als overheidslaag bij, en daarna de regio. In sommige gevallen splitst de regio zich weer op in sub-regio's, zoals in West-Brabant. Dan zijn er dus drie lagen toegevoegd. Het Rijk houdt bepaalde taken, en het lijkt onwaarschijnlijk dat de provincie er helemaal tussenuit zal gaan.
- <sup>743</sup> Zoals van de VNG met *Een functioneel ontwerp 'Zorg voor Jeugd'. Een handreiking met inrichtings- en uitvoeringsmodellen voor gemeenten* [http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/handreikingen/Handreiking\\_functioneel\\_ontwerp.pdf](http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/handreikingen/Handreiking_functioneel_ontwerp.pdf).
- <sup>744</sup> Kruiter (2010:334) noemt bij het voorbeeld van de Wmo: 'Wie de Wmo-plannen van de verschillende gemeenten doorneemt, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de richtlijnen van het ministerie van VWS gewerkt hebben. Van fundamentele diversiteit is nauwelijks sprake. Het Rijk controleert achteraf en door het opstellen van protocollen controleert het vooraf.'  
Putters *et al.* (2010) concluderen na bestudering van de Wmo dat 'van een werkelijke paradigmaverandering nog geen sprake is'.
- <sup>745</sup> *De Volkskrant*, 10 oktober 2012.
- <sup>746</sup> De verstatelijking is, gelijk in andere sectoren van de non-profit, nooit helemaal gelukt omdat de overheid er niet in slaagde het eigendomsrecht te verwerven.
- <sup>747</sup> Vloemans (1960:164) wijst met een verwijzing naar de Wet van Schjelderup-Ebbe op een rol van de overheid: het volk moet opgevoed worden tot democratie, want democratie is in strijd met de lagere natuur van de mens en de mens volgt al te gaarne de weg van de geringste weerstand. 'Het water vloeit vanzelf naar beneden', zo stelt hij, 'en naar boven moet het altijd worden gepompt.'  
De Winter (2007:233) haalt White aan met de woorden '*Democrats are made, not born.*' Hij bepleit in dit verband geen staatsopvoeding, maar evenmin dat absolute hegemonie over de opvoeding aan de ouders wordt toegekend.
- <sup>748</sup> Zie de discussies hierover op <http://www.socialevraagstukken.nl/site/dossiers/werkt-eigen-kracht/>
- <sup>749</sup> Illich (1978) schreef als eerste zin in zijn boek *Grenzen aan de geneeskunde*: 'Het medisch apparaat is langzamerhand een grote bedreiging van de gezondheid geworden.'  
Het College van Zorgverzekeringen (CVZ) heeft overigens begin augustus 2013 bepaalt dat het belang van patiënten voortaan eerder wordt meegenomen bij beslissingen over het al dan niet vergoeden van een bepaald geneesmiddel. Het CVZ wacht niet meer tot de technisch-wetenschappelijk kant van het onderzoek klaar is. Voor of tijdens dat onderzoek kijkt het voortaan ook al naar de impact voor de betrokkenen bij het al dan niet schrappen van de vergoeding. Hiermee komt het evidence based-beleid aan het wankelen. In: *Brabants Dagblad*, 5 augustus 2013, pag. 5.

<sup>750</sup> Anachronistische wetgeving komt vaker voor. Enkele jaren geleden heeft Nederland de nog in het Frans opgestelde Mijnewet uit 1810 opgeruimd, evenals de wet die het de staat mogelijk maakt wagons te vorderen voor het vervoer van paarden van de cavalerie (Clarijs, 2011:219). België heeft in april 2013 een website gelanceerd waarop burgers verouderde wetgeving kunnen melden, zoals de wet dat een deurwaarder bij inbeslagname alles mag meenemen behalve één koe, twaalf geiten en 24 kippen. In maart 2013 is in Frankrijk de wet vervallen die een vrouw in Parijs verbiedt een broek te dragen tenzij zij daarvoor toestemming heeft van het stadsbestuur (een decreet uit 1799).

<sup>751</sup> Zo heeft het Nederland geschokt dat Robert M., de man die werkzaam was op een kinderdagverblijf in Amsterdam, ondanks 83 video-opnames, niet veroordeeld kon worden voor verkrachting, omdat baby's volgens de Nederlandse wet niet verkracht kunnen worden. Volgens de Nederlandse wet kan penetratie bij baby's niet als verkrachting worden gekenmerkt zolang daar geen geweld bij is gebruikt. Geweld betekent protest van het slachtoffer blijkens gebaar en/of spraak. Omdat baby's nog niet kunnen praten, konden de rechters dit gedrag van verzet niet overtuigend waarnemen.

Een andere kwestie betreft de verplichte bezoeken die kinderen aan een ouder moeten brengen wanneer deze in de gevangenis verblijft. Dit betreft ook de situatie waarbij een vader bijvoorbeeld de moeder heeft vermoord: ook in dat geval moet het kind de vader regelmatig een bezoek brengen. Het omgangsrecht van de ouder prevaleert boven het belang van het kind.

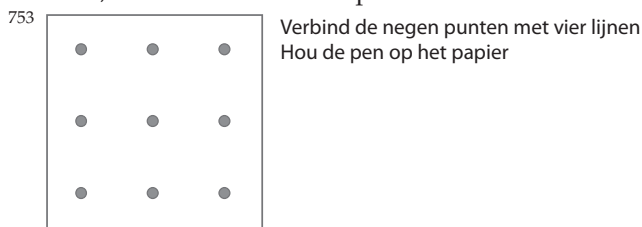
De voorbeelden zijn legio. Dat het mogelijk was dat het Openbaar Ministerie in de casus Savanna (zij bleek niet alleen verstikt te zijn, daarvóór was zij ernstig mishandeld (geslagen en gekneveld), ze woog nog geen elf kilo en was ernstig ondervoed) vond dat er geen sprake was van moord omdat moeder en haar vriend met hun handelen Savanna niet wilde doden, maar 'opvoeden', is symptomatisch voor de wijze waarop de Nederlandse samenleving tegen kinderen aankijkt. De eerder genoemde martelende leesmethode in Twente ressoortteert wat mij betreft ook onder kindermishandeling, evenals de regeling van de inspectie dat kinderen uit bepaalde kinderdagverblijven geen gebruik mogen maken van dezelfde speelplaats waar ook kinderen van een revalidatiekliniek spelen omdat het 'slecht is voor hun sociaal-emotionele ontwikkeling' (*De Gelderlander*, 4 juni 2013, pag. 5).

Het blijft een vreemde prioritering om kinderen onder de 18 jaar te verbieden alcohol te drinken, maar vrouwen die in verwachting zijn wordt niet verboden alcohol te drinken. Het genot van de volwassene mag niet worden verstoord. Het is een pijnlijke begunstiging dat bij een mazelenepidemie de religieuze overtuiging van de ouder(s) voorrang heeft op de gezondheid van het kind.

Het pedagogische Procrustusbed (Dasberg, 1975:27) lijkt structureel aan de kleine kant te zijn. Soms lijkt het Nederlandse jeugd(zorg)beleid op de titel van een boek ooit door Redl voorgesteld: *Love of Kids, Neglect of Children, Hatred of Youth* (Brendtro *et al.*, 1990:1).

Korczak, die eerder het kind had gedefinieerd met *'the oldest underdog of the world'*, schreef: *'We fail to see the child, just as one time we were unable to see the woman, the peasant, the oppressed social strata and oppressed peoples. We have arranged things for ourselves so that children should be in our way as little as possible.'*

<sup>752</sup> Met *drifting* gooit de bestuurder het stuur om, gaat vol op de remmen en geeft tegelijkertijd voluit gas, de banden roken, en de auto – veel uitlaatgassen uitstotend, kabaal makend en opzien barend – schuift slechts zijwaarts.



<sup>754</sup> Soms lijkt de wetenschap zich te willen beperken tot het schetsen van dilemma's. Definitieve antwoorden en waarheden bestaan immers niet. Inventarisatie voor welke belangrijke keuzes men zich geplaatst ziet, lijkt al een hele prestatie.

Mijn bezwaar zit hem in het binaire karakter van een dilemma: het is dit of dat, links of rechts, zwart of wit. De dilemmabenedering, waar sprake is van een exclusieve disjunctie (A of B) in plaats van een conjunctie (A en B), is uitsluitend (Verschuren, 1999:120). Het werken met trilemma's lost het binaire probleem niet fundamenteel op.

Na de ontwikkeling van het analoge tijdperk (waar voortschrijdend inzicht incrementeel verkregen werd) zijn we nu sinds de computerisering aanbeld in het binaire, digitale tijdperk, waar de plus- of minbenadering centraal staat. Dit heeft een fundamentele weerslag op de samenleving gehad: het is het tijdperk van uitsluitende duidelijkheid, dilemma's, keuzes.

Nu staan we – na eerst de negatieve serendipiteit van Planck (Klukhuhn, 2013:836); pas met Einstein veranderde dat in een positieve serendipiteit (pag. 972) – aan de vooravond van een nieuwe ontwikkeling: het quantumtijdperk. Daar kan iets plus én min zijn, zelfs tegelijkertijd. Deeltjes gedragen zich als golven en golven als deeltjes. (Toepassing van) de quantummechanica zal een revolutie teweeg brengen, niet alleen in de ICT-industrie.

<sup>755</sup> Heldeman (2010:43) stelt 'regeren is achteruit zien'. Beleidsvorming is geen lineair maar in wezen een continu discursief proces, waar iedere dag de werke-

lijkheid opnieuw tot een zingevend verhaal wordt gekneed. Pas achteraf kan worden vastgesteld wat nu eigenlijk problemen en oplossingen waren, zo stelt hij.

<sup>756</sup> Rotmans (2012:240) schrijft: 'Feit is dat transitie vaker mislukken dan dat ze slagen. Proberen van binnenuit om de gevestigde macht te veranderen is tot mislukken gedoemd. Per slot van rekening zet een kalkoen zichzelf ook niet op het kerstmaal.' Hij pleit voor een transitiearena, een beschermde innovatieruimte (pag. 258). NFE en RBA zouden in dit verband uitdagende experimenten kunnen zijn.

<sup>757</sup> De Romeinse tweekoppige god Janus benadrukte het tweeslachtige van de mens: de verhouding tussen ratio en gevoel (Klukhuhn, 2011).

<sup>758</sup> Winsemius (2008) constateert dat oplossingen van (vooral sociale) problemen vaak bij één oplosser worden gelegd. Hij noemt dit een 'klassiek beleidsmakerprobleem'. Feitelijk wordt een meerwortelvraagstuk gegoten in een éénwortelaanpak, zo stelt hij. Schooluitval bijvoorbeeld is zijns inziens niet alleen te beschouwen als een schoolprobleem. Voortijdige schoolverlaters zijn tevens een probleem van de grote stad, een probleem van overbelaste leerlingen, een probleem van armoede. Dat krijgt een school niet opgelost met zijn leerkrachten (Clarijs, 2010:132).

Een van de oorzaken van het wickedness-karakter van de jeugdzorg is dat de bestuurlijke vormgeving niet is bedacht als ware de Ontwerpschool hier aan het werk geweest; nee, hier is sprake een incrementele ontwikkeling volgens de Politieke en Culturele School (Mintzberg *et al.*, 2006; Wentink 2006:380,381).

<sup>759</sup> Van der Horst (2006) wees al eerder op het gegeven van 'bestuurlijke spaghetti' waarbij door het kluweneffect begin en eind niet te onderscheiden zijn. Van de Brink *et al.* (2013:14) gebruiken de term 'complexe causaliteit'. Een fraai voorbeeld hiervan wordt gegeven in *Project X in Haren*. De onschuldige Facebookoproep van Merthe waarmee ze iedereen uitnodigde voor haar verjaardagsfeestje in Haren op 21 september 2012 mondde uit in een veldslag. Van de Brink *et al.* gingen op zoek naar de oorzaak. Deze blijkt echter niet zo eenduidig te zijn, er is niet één reden, maar er zijn meerdere omstandigheden die geleid hebben tot de gebeurtenissen in Haren. Het is voor een deel terug te voeren op de jongeren zelf, die op zoek naar avontuur zich moeilijk lieten tegenhouden door waarschuwingen van ouders, bepaalde media en politie. De rol van de sociale media en niet te vergeten de traditionele media (sommige radiostations en tv-rubrieken riepen het publiek op om naar Haren te gaan) mag evenmin worden uitgevlakt. De Nederlandse Spoorwegen die twee tot drie keer uur vanuit hun vervoersplicht de treinen laten stoppen op het station Haren zorgden voor een niet te stuiten aanwas van jongeren. Het gegeven dat de Harense supermarkten overdag en aan het begin van de avond veel bier hebben verkocht aan jongeren

leidde tot onhanteerbare dronkenschap van heel veel deelnemers. Ouders die met de auto in Haren hun kinderen komen afzetten, compleet met een krat bier. De politie die onvoldoende is voorbereid; een ME van 16 personen blijkt niet opgewassen tegen de duizenden jongeren. De vrijwillige brandweer die zich niet temidden van de rellende jeugd waagt. Het gemeentebestuur dat te laat de ernst van de situatie inziet (pag. 154-160). Kortom: 'er zijn vele actoren en omstandigheden die een zekere invloed uitoefenen, waarbij het relatieve gewicht van die invloed niet bij voorbaat duidelijk is. Bij sociale processen is echt determinisme niet toepasbaar' (pag. 14).

<sup>760</sup> De oorspronkelijke betekenis van *Aussteiger* duidt op personen die zich terugtrekken uit de samenleving.

<sup>761</sup> Engeström (2004) introduceert het begrip '*springboards*'. Dat zijn leidende gedachten die, hoewel misschien nog niet helemaal begrepen, wel tot exploratie kunnen aanzetten. We zouden NFE en RBA, behalve als *sensitizing concepts* (Boeije *et al.*, 2009:256; zie noot 36), ook als *springboards* kunnen beschouwen.

<sup>762</sup> Vijfentwintig jaar geleden was Seattle met 600.000 inwoners in een agglomeratie van vier miljoen mensen een stad met verwaarloosde buurten die geregeerd werden door bendes, drugsproblemen en wapengeweld. Jim Diers werd aangesteld als directeur buurtontwikkeling. Hij meende dat gemeenschap alleen ontstaat als mensen het zelf doen. Hij richtte gemeentelijke *neighborhood matching funds* op waaruit mensen een vergoeding konden krijgen als zij zich inzetten. Ook groepen (kerken, scholen, buurtwachten, moskeeën, hobbyclubs, tempels) konden een beroep doen op dit systeem van aanvullende subsidies in ruil voor vrijwilligerswerk. Er was slechts éénmalige financiering mogelijk om te voorkomen dat mensen ervan afhankelijk werden of dat er papieren organisaties ontstonden. In zijn ogen blijft voor de versterking van de eigen kracht van de gemeenschap de overheid nodig voor planning en infrastructuur, het beschermen van mensen en het organiseren van een vangnet voor de meest kwetsbaren.

Inmiddels heeft Seattle sterke communities, de mijn is een natuurpark geworden, een tweedehandswinkel verkoopt spullen van burgers die ze niet langer nodig hebben om voor mensen die niet verzekerd zijn toch gezondheidszorg te kunnen kopen, biologische boeren leveren producten aan het onderwijs zodat scholieren geen blikvoer hoeven te eten, er is een eigen kredietunie opgericht met eigen valuta, enzovoort (Zuithof, 2013; Diers, 2004).

Modern (terughoudend) beleid van de overheid vereist een *smart state*, zo stelt Engbersen (Van der Heijden & Krijnen, 2013:19).

<sup>763</sup> Putters (2013) bijvoorbeeld beschrijft de ontwikkeling van de verzorgingsstaat (gericht op het zorgen en verzorgen, daar hebben burgers recht op) naar de verzorgingsstad, waar zelfredzaamheid en meedoen gecombineerd worden met

wonen, werken en zorgen. De verzorgingsstad vraagt van instellingen dat zij investeren in samenwerking. De menselijke maat moet voorop staan. Dat vergt zelfdiscipline en morele zelfbeheersing van instellingen, zo stelt Putters.

<sup>764</sup> Waarschijnlijk komt het niveau van de stad het dichtst bij wat Peters en Heringa (2009:158) het belang van de menselijke maat noemt. Zij willen daartoe zelfs een NMMA oprichten, de Nederlandse Menselijke Maatautoriteit, als een zusterorganisatie van de NMa. De NMMA zou vooral moeten toezien op de menselijke maat in de not-for-profitsector en vooral in die sectoren die de stabiliteit van de Nederlandse samenleving bedreigen.

<sup>765</sup> Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met het beleid. Vooral door het moraliserend offensief van de overheid door de Wmo worden burgers verleid en verplicht tot zelfzorgzorgzaamheid en actieve solidariteit jegens (onbekende) anderen. Kampen *et al.* (2013) gebruiken hiervoor de term 'affectief burgerschap', waar weinig vrijwilligheid in te ontdekken is.

Zo verplicht zorginstelling Vierstroom uit Gouda inmiddels familie van bewoners van haar verzorgings- en verpleeghuizen 'moreel' om mantelzorg te leveren; familie en vrienden wordt gevraagd vier uur per maand mee te helpen met activiteiten in de huiselijke sfeer. Niemand weet of dit een begin is van een ontwikkeling naar de Chinese situatie waar de overheid kinderen die hun ouders niet vaak bezoeken, wil beboeten; ouders die zich verwaarloosd voelen, kunnen hun kinderen aanklagen en via de rechter proberen om het nakomen van familieverplichtingen af te dwingen (Verhoeven *et al.*, 2013:11).

<sup>766</sup> Om Yesilkagit (2012:379) te parafraseren: 'De crisis in de jeugdzorg is een ramp voor de Nederlanders, maar een zegen voor bestuurskundigen.'

<sup>767</sup> Hij wijst er tevens fijntjes op dat de bestuurders zelf verknipt zijn geraakt doordat ze zo in verwarring zijn over de publieke dienstverlening.

<sup>768</sup> De RMO (2013c:29) spreekt van een cirkel. 'De staat wordt al dan niet terecht gezien als de enige instantie die gelijkheid en kwaliteit kan garanderen. Maar ook: de staat blijkt al vrij snel een onhandige uitvoerder van sociale taken. En: bij staatsdienaren leeft telkens weer de oprechte intentie om taken lager te beleggen, rondom (het dagelijks leven van) de burger. Dat brengt echter risico's van ongelijkheid en gebrekkige kwaliteit met zich mee. Die risico's worden als onaanvaardbaar beschouwd – waarmee de cirkel rond is: de staat moet het weer oplossen, centralisatie is de oplossing...tot die weer het probleem is.'

<sup>769</sup> Sloterdijk stelt dat alles wat in beweging wordt gebracht altijd meer met zich meesleept dan oorspronkelijk de bedoeling was (Klukhuhn, 2013:104). Daarmee komen de 'wet van de onbedoelde gevolgen' en de 'tragiek van de goede bedoelingen' van Frissen in beeld.

<sup>770</sup> Verplicht vrijwilligerswerk wordt van een oxymoron een tautologie.

- <sup>771</sup> Tirannie duidt hier op 'machtsuitoefening tegenover iemand die afhankelijk is, bestaande uit daden van willekeur' (...) (*Woordenboek der Nederlandsche Taal*, 1993, XVII(1), pag. 213. Met deze toelichting is de titel van deze publicatie verklaard.
- <sup>772</sup> De opstandige edelen grepen hiermee terug op een traditie van verzetsrecht, die al bekend was van de *Blijde Inkomste* van Brabant uit 1356. Daarin werd door volk en vorst expliciet vastgelegd onder welke omstandigheden het volk gerechtigd was de vorst niet langer te gehoorzamen. Willem van Oranje spreekt hier van verlating. De loyaliteit van burgers had haar grenzen. De *Blijde Inkomste* is via het *Groot-Privilege* door Maria van Bourgondië in 1477 doorgegeven aan de opstandelingen tijdens en na de Reformatie. Het Nederlandse verzetsrecht heeft een lange historie en traditie (Mout, 2006:18,19), dat tot op de dag van vandaag (symbolisch) zichtbaar is. Met de kennismakingsronde van het nieuwe koningspaar door Nederland keert deze discussie terug, bijvoorbeeld wanneer Willem-Alexander en Máxima in zuidelijk Nederland door de gilden worden ontvangen. Volgens traditie loopt het staatshoofd over het gildevaandel; anderen, ook andere staatshoofden of de paus bijvoorbeeld, is dat nimmer toegestaan. Het neerleggen van de vaandels betekent een belofte van trouw aan de regerende vorst; door het lopen over deze vaandels belooft deze de waarden en tradities te eerbiedigen en bestendigen. Er ontstond historisch ongenoegen en een publieke discussie (Harthoorn, 2013:22,23) toen bekend werd dat naast Willem-Alexander ook Máxima over de vaandels zou lopen bij het bezoek van dit echtpaar aan Oisterwijk op 12 juni 2013. Zo hebben ook sommige rechters in Den Haag het staatsieportret van Willem-Alexander en Máxima geweigerd in hun rechtszaal omdat zij recht spreken uitsluitend 'in naam des konings' (Schalkwijk, 2013), en daar hebben we er in het Koninkrijk der Nederlanden maar één van.
- <sup>773</sup> In het kader van de Europese Unie vallen de vele regelingen op ten aanzien van allerlei zaken (zoals de afmetingen van een tomaat en de snelheid van ruitenwissers), maar waar het jeugd betreft, is de Europese politieke inspanning karig. Er zijn wel richtlijnen gekomen die voorschrijven dat kinderen onder de acht jaar zonder toezicht van volwassenen geen ballonnen mogen opblazen, en het toeteren met een zogeheten roltong mag pas als je veertien jaar bent (Clarijs, 2011b:190), maar veel verder dan dergelijke voorschriften lijkt de Europese Commissie niet te kunnen gaan. Als het in algemene zin over jeugdbeleid gaat, richt de politieke inzet voor jeugd van de EU, samen met die van de Raad van Europa, zich vooral op *non-formal education*. Het gegeven dat de Russische Federatie sinds 1996 '*equal member of the council of Europe*' is, heeft er wel toe geleid dat '*the Russian legal reforms will develop mostly within the boundaries of the European Legal space*' van het formele onderwijs (De Groof *et al.*, 2011:42), maar



kennisoverdracht inzake *non-formal education* van Rusland naar Europa is onvoldoende aan de orde.

<sup>774</sup> Bekker (2009:4) – zelf voormalig SG – voert het volgende rijmpje op: *Wer nichts ist und wer nichts kann/Geht zur Post oder Eisenbahn/Aber wer dazu noch zu dumm/ Der kommt ins Ministerium.*

<sup>775</sup> Nu gaat 53 procent van de financiële middelen naar 2 procent van de cliënten (Pieter Hilhorst in interview van Obbink, 2013:26,27). Cuyvers spreekt van een ‘krankzinnig systeem: er wordt jaarlijks 30 miljard euro uitgegeven aan inactieve huishoudens. Het meeste komt terecht bij gezinnen met meerdere problemen van allerlei aard. Een gemiddeld kwetsbaar gezin kost zo’n 40.000 euro per jaar, een zwaar problematisch gezin een ton.’ Hij becijferde dat van al dat geld ongeveer 2,5 miljard verspild is.

Een ander citaat van Cuyvers, de gezinsexpert van het CDA: ‘De jeugdzorg is het meest absurd van allemaal. Daar moet je vooraf opschrijven wat er moet gebeuren, hoe je een jongere moet helpen. Het idee dat je vanachter een bureau een plan kunt maken om een kind te helpen, is absurd’ (Hofland, 2013:6,7).

<sup>776</sup> Zie ook Fung (2004).

<sup>777</sup> In Nederland bestaat structureel een wat getroubleerde relatie tussen burger en overheid. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in het strafrecht. Bij het systeem van *Restorative Justice*, waar daders en slachtoffers bij misdrijven met elkaar worden geconfronteerd en op zoek gaan naar een door beide partijen onderschreven oplossing, komt Justitie er vaak niet (meer) aan te pas. Veel landen kennen de directe koppeling van dader en slachtoffer. Ik noem enkele voorbeelden.

In *Nieuw-Zeeland* kan de strafrechter de dader bevelen om in overleg met het slachtoffer en de wederzijdse families zelf een straf voor te stellen die herhaling voorkomt en de daad compenseert. De strafrechter legt deze afspraak daarna vast in zijn vonnis. Ook zware misdrijven mogen worden voorgedragen voor deze route; alleen moord is uitgesloten. Van een bijrol met spreekrecht is het slachtoffer het middelpunt, feitelijk regisseur van het strafproces geworden. In *Argentinië* krijgen de daders en het slachtoffer bij misdrijven tot zes jaar gevangenisstraf eerst een oproep voor een mediator. Pas als deze bemiddeling niet lukt of niet mogelijk is, wordt een strafproces mogelijk. Mediators doen daar inmiddels net zoveel strafzaken als rechters, maar wel sneller en goedkoper, direct op het politiebureau en meestal binnen drie maanden. In *Oostenrijk* kan de officier van Justitie zaken verwijzen naar straf-mediation als de reclassering positief adviseert; eerst gold dat alleen voor jeugdzaken, maar sinds 2000 voor alle strafzaken waarvoor minder dan vijf jaar wordt geëist. In *Finland* schorten rechters de straf op voor de duur van de particuliere compensatieafspraken. Komt een akkoord niet tot stand dan bepaalt de rechter de straf. De strafrechter is hier dienstverlenend aan het slachtoffer. In *Canada* beoordelen strafrechters

de uitkomst van de straf-mediation en kunnen dan hun eigen straf laten vallen. Afspraken met het slachtoffer kunnen naast 'gewone' vonnissen een rol spelen als voorwaarde bij vervroegde invrijheidstelling. De Canadezen hebben zich hierbij laten inspireren door de *indigenous people* (Straub, 2012). In het Duitse Wetboek van Strafrecht (artikel 46a) staat samengevat dat als de dader in het kader van een verzoeningsovereenkomst heeft geprobeerd voor een volledige compensatie van zijn misdrijf te zorgen door een substantieel persoonlijk offer, de rechter dan zijn straf kan matigen of kwijtschelden (het Duitse herstelrecht dateert nog uit de tijd van koning Clovis, toen er voor de burgers restitutie en compensatieschema's bestonden).

Op veel plaatsen in de wereld bestaat een formele koppeling tussen publiek en 'privaat' strafrecht. In Nederland kennen we dat niet. In Nederland kennen we straf-mediation niet. In Nederland is strafrecht een staatsmonopolie. Hier is het slachtoffer grondig uit het strafproces verwijderd en is er een proces van gemaakt tussen de verdachte en de staat. Wie hier een misdrijf pleegt, beschadigt de rechtsorde. Wanneer hier iemand iets fout doet, heeft hij niet een slachtoffer benadeeld, maar de wet overtreden. Veel slachtoffers voelen zich, ondanks spreekrecht en een schadevergoeding, toeschouwers in en bij hun eigen proces (Jensma, 2012:7).

Dat het calvinisme, dat zo'n sterke invloed heeft (gehad) op (ook het seculiere) Nederland, de diepste waarheden bij voorkeur in juridische vorm uitdrukt (God als wetgever en rechter, de zondaar als degene die zijn wet overtreedt, enz.) mag hierbij niet onvermeld blijven. Er blijkt bij de wettelijke en kerkelijke macht weinig vertrouwen in de menselijke mogelijkheden. De mens is immers 'onbekwaam tot enig goed en geneigd tot alle kwaad'.

De voorliefde van Nederland voor ordening is volgens Frissen ook het gevolg van het calvinisme. 'Het diepgaand vertrouwen in het woord. Als het is opgeschreven, als het in een wet staat, als er een protocol is, dan is de wereld veranderd.' Katholieken maken volgens Frissen zich minder druk om regels (Goslinga, 2013:10,13).

<sup>778</sup> In Engeland werkt men in het kader van *Big Society* met interessante vormen van lokale burgersturing. Zo kent men daar de zogeheten *development trusts*. Dat zijn organisaties met eigen bezit, gericht op verbetering van een bepaald gebied en doorgaans met professionals in dienst. Bewoners zitten in het bestuur, vaak samen met de vertegenwoordigers van de lokale overheid en andere relevante paertijen zoals de woningcorporatie. Bewoners vormen altijd de meerderheid in het bestuur. De *Localism Bill* geeft de Engelse burger vérgaande rechten. Onder andere gaat het om *the right to challenge*: het recht van (georganiseerde) burgers om een publiek gebouw of een publieke dienst over te nemen

als zij kunnen aantonen dat ze het zelf beter kunnen (Hilhorst & Zonneveld, 2013:62; Meerhof, 2011:475).

Bannink *et al.* (2013) merken op dat door decentralisatie naar het lokale niveau nieuwe benaderingen en vormen van aansturing en verantwoording ontstaan. Daarvoor gebruiken zij de term *crafting local welfare landscapes* (zie ook Trommel, 2012).

<sup>779</sup> Het zou vanwege de paternalistische connotatie beter zijn om in plaats van *do-it-yourself* te spreken van *do-it-ourselves*.

<sup>780</sup> Idenburg (1960:65) schreef: 'Wij zouden ons kunnen veranderen en wat minder aan de wet en wat meer aan het menselijk leven hechten. Wij zouden kunnen gaan inzien dat mensvorming van hogere waarde is dan iets dat wij met stellige bepalingen, kwantificerend, kunnen regelen en dat de vrijheid weliswaar de mogelijkheid van aberraties insluit doch ruimte laat voor het leven in zijn voortdurende ontwikkeling, terwijl dwang niet anders dan het uiterlijk gedrag vermag te bestieren en daarbij de groeimogelijkheden afsnijdt. Laat de overheid toch niet menen dat zij bij uitstek weet hoe het gebeuren moet!'

Volgens Blond gaat het er niet om de omvang van de staat kleiner te maken, maar om haar karakter te veranderen. Hij zegt: 'De staat moet veranderen en een aanjager van innovatie worden in plaats van een aanjager van standaardisatie. Het streven om iedereen hetzelfde te behandelen creëert juist ongelijkheid. Verschillende mensen hebben verschillende dingen nodig' (Hilhorst & Zonneveld, 2013:66).

We moeten terug van *Gesellschaft* waar een mechanische solidariteit heerst naar een *Gemeinschaft* die (vaak op lokaal niveau) een organische solidariteit kent. Dit lijkt veel, met dank aan Ter Horst (1999), op een herstel van het gewone leven. Trommel (2013:225) wijst op het ontstaan van een derde type gemeenschapsvorm, het *colloborative* type dat nauw verbonden is met de netwerksamenleving, waar een elektronische solidariteit tot stand komt.

De burger, die door het samenspel van overheid – instellingen – markt buitenspel is komen te staan (RMO, 2011b:17), dient weer een (centrale) plaats te nemen, immers '*the welfare state is seen always less and less as a "problem solver" and more and more as a "problem creator"*' (Heidenheimer, Hecló & Adams, 1990).

<sup>781</sup> Donner (Raad van State, 2013:13) merkt in zijn beschouwing over *De Raad in de Staat* op dat sinds het uitbreken van de crisis de staatsschuld met 100 miljard euro is gegroeid, de economie niet is gegroeid, maar de publieke sector wel is toegenomen (van 38,7 procent naar 42,8 procent bruto nationaal product). Als we daarbij in aanmerking nemen dat Nederland publieke voorzieningen heeft van bovengemiddelde kwaliteit tegen een gemiddelde prijs, lijken bezuinigen daar weinig op te leveren (pag. 15). De conclusie van Kruiter (2013a:341) is be-

grijpelijk: 'Crisis is dan ook geen adequate benaming voor de ontwikkelingen die we doormaken.' Het moet dus helemaal anders.

<sup>782</sup> Hij voegde daar aan toe: 'De organisatie is onverantwoord complex, de wetgeving is ingewikkeld, er zijn vele financieringsstromen. De jeugdzorg is hopeeloos gefragmenteerd. Bovendien laat de jeugdzorg zich leiden door de waan van de dag, waar excessen leiden tot verkramping' (Brenninkmeijer, 2009).

<sup>783</sup> Ter verdediging zouden we in navolging van Sanders-Woudstra (1988) kunnen zeggen dat het jeugdbeleid in Nederland nog jong is. Kinderpsychiater Sanders-Woudstra zei in haar afscheidscollege: 'Alles wat in snelle ontwikkeling is, is ook buitengewoon kwetsbaar.'

<sup>784</sup> Besluiteloosheid is de laagste graad van vrijheid. Deze uitspraak van Descartes wijst op het gevaar van bestuurlijke onverschilligheid en het belang om een weg in te slaan die er nog niet was.

<sup>785</sup> Deze zin was de lijfspreuk van de vijftiende-eeuwse Bruggeling Lodewijk van Groothuuse (Godot, 2006:113).

<sup>786</sup> Uitspraak van filosofe Hannah Arendt.

## Referenties

---

- Aardema, Harrie (2010). *Voorbij de hypocratie. Innovatiekans voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Aardema, Harrie, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.) (2010). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Aartsen, J. van, A. Aboutaleb, E. van der Laan & A. Wolfsen (2012). Wij, burge-meesters, bieden het kabinet een 'New Deal'. In: *de Volkskrant*, 18 september 2012.
- Abrahamson, P. (1992). *Welfare Pluralism: towards a new consensus for a European social policy* Cross-National Research Papers 6: *the mixed economy of welfare*. Leicester: European Research Centre, Loughborough University.
- Acemoglu, Daron & James Robinson (2012). *Why Nations Fall? The Origins of Power, Prosperity, And Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Achterhuis, Hans (2010). *De utopie van de vrije markt*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Achterhuis, Hans (1998). *De erfenis van de utopie*. Baarn: Ambo.
- Achterhuis, H. (1980). *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Ambo.
- Achterhuis, Hans & Peter Henk Steenhuis (2013). *Tegendenken*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Acker, Juliaan Van (2010). *Gezinsproblemen oplossen. Opvoedings- en gedragsproblemen toegelicht*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Acker, Juliaan Van (1995). *Gedrags- en opvoedingsproblemen*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghum.
- Adams, Jeremy (2007). *Managing People in Organisations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Adamson Hoebel, E. (1967a). Law-Ways of The Comanche Indians. In: Paul Bohannan (ed.). *Law and Warfare. Studies in The Anthropology of Conflict*. New York: The Natural History Press. Pag. 183-204.
- Adamson Hoebel, E. (1967b). Song Duels Among The Eskimo. In: Paul Bohannan (ed.). *Law and Warfare. Studies in The Anthropology of Conflict*. New York: The Natural History Press. Pag. 255-262.
- Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (1999). *Van antwoord naar vraag*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Aedes (2013). *De balans verstoord*. Den Haag: Aedes.
- Agyris, C. & D. Schön (1974). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

- Ahn, Hyun-nie & B.E. Wampold (2001). Where oh where are the specific ingredients. A meta analysis of component studies in counseling and psychotherapy. In: *Journal of Counseling Psychology* 48 (3), 251-257.
- Akkerman, A. & M.S. de Vries (2008). Agendavorming. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid*. Deventer: Kluwer. Pag. 63-82.
- Alberts, Jaco (2010). Pompen of verzuipen. In: *NRC Handelsblad*, 17 juli, pag. 13.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Deel 1: Rapportage op hoofdlijnen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Albert, Michel (1993). *Capitalism vs. Capitalism. How America's Obsession with Individual Achievement and Short-Term Profit Has Led It to the Brink of Collapse*. New York: Four Walls Eight Windows.
- Allers, M.A. & C.A. de Kam (2010). Renovatie van het huis van Thorbecke. In: C.A. de Kam, J.H.M. Donders & A.P. Ros (red.). *Miljardendans in Den Haag*. Den Haag: Sdu.
- Allison, Graham T. (2004)[1980]. Public and Private Management. Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes (eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning. Pag. 396-413.
- Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Cambridge, MA: Perseus Books.
- Amelink, Herman (2011). Ook voor gereformeerden houdt de historie geen halt. In: *NRC Handelsblad*, 23 juni 2011, pag. 7.
- Andeweg, Rudy (2010). Poldermodel. De overlegdemocratie lijkt achterhaald. In: *de Volkskrant*, 21 augustus 2010, pag. 15.
- Andeweg, Rudy & Jacques Thomassen (red.) (2011). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Ankersmit, Frank (2011). Vertrouwen en transparantie. In: J. Lamé (red.). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Ankersmit, Frank (2008a). De plaag van de transactiestaat. In: Frank Ankersmit & Leo Klinkers (red.). *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Genneep. Pag. 17-39.
- Ankersmit, F. (2008). Er moeten politieke koppen gaan rollen. In: *NRC Handelsblad* 20 februari 2008.
- Ankersmit, Frank & Leo Klinkers (red.) (2008). *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Genneep.
- Annie E. Casey Foundation (2013). *World Family Map 2013. Mapping Family Change and Child Well-Being Outcomes. An International Report from Child Trends*. Opgehaald van [www.worldfamilymap.org](http://www.worldfamilymap.org)
- Aucoin, Peter & Ralph Heintzman (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. In: *International Review of Administrative Science*, vol. 66, no. 1, March, pp. 45-56.

- Aupers, Stef & Joris Kregting (2013). Religie in Nederland: van verzuiling tot polarisatie. In: Jan Willem Duyvendak, Carolien Bouw, Klarita Gërkhani, Olav Velt-huis (red.). *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Arcares, GGZ Nederland, NFU, NVZ, VGN, Z-org (2005). *Zorgbrede Governance-code*. Utrecht: Arcares, GGZ Nederland, NFU, NVZ, VGN, Z-org.
- Ariès, Ph. (1960). *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*. Paris: Plon.
- Axelrod, R. & M. Cohen (1999). *Harnessing Complexity Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: Free Press.
- Baars, Renske (2013). Meer bollebozen dankzij proefwerkverbod. In: *Algemeen Dagblad*, 7 september 2013, pag. 8-9.
- Baart, A. (2004). *Een theorie van de presentie*. Utrecht: Lemma.
- Baecke, Jos, Renske de Boer, Peter Bremmer, Marije Duenk, Dick Kroon, Mirte Loeffen, Caroline Mobach & Masja Schuyt (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg. Eindrapport*. Amersfoort: BMC.
- Baecke, J., P. Bremmer & M.H. Glas (2006). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg. Eindrapport*. Amersfoort: BMC.
- Baggerman, Arianne & Rudolf Dekker (2010). Child of the Enlightenment. Revolutionary Europe Reflected in a Boyhood Diary. In: *The American Historical Review*, 115 (2), pag. 626-627.
- Bakker, Judith, Bas Denters & Pieter-Jan Klok (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2011, 4, pag. 402-418.
- Bakker, Nelleke (1995). *Kind en karakter. Nederlandse pedagogen over opvoeding in het gezin 1845-1925*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Bakker, Nelleke, Jan Noordman, Marjoke Rietveld-van Wingerden (2006). *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee en praktijk: 1500-2000*. Assen: Van Gorcum.
- Bakker, Kees & S. van Oenen (2007). Vernieuwing van de pedagogische infra-structuur voor 0-12 jarigen. In: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Pag. 183-196.
- Bakker, Kees, Tom ter Bogt & Mieke de Waal (1993). *Opgroeien in Nederland*. Amersfoort/Utrecht: Academische uitgeverij/NIZW.
- Balkenende, Jan Peter (2009). Sterker uit de crisis met Rijndeltamodel. In: *NRC Handelsblad*, dinsdag 19 mei 2009.
- Balkenende, J.P. (2005). *Goede diensten, publieke zaak*. Toespraak op 30 maart 2005 (www.minaz.nl).
- Balkenende, Jan-Peter (2004). Speech tijdens Congres Operatie JONG. Circustheater Scheveningen, 14 juni 2004.
- Balkenende, Jan Peter (2002). *Anders en beter*. Soesterberg: Aspekt.



- Balkenende, J.P (1999). De waarde van het maatschappelijk middenveld, het middenveld en de waarden. In: J.P. Balkenende, R. Kuiper en L. La Rivière (red.). *De kunst van het leven. De cultuuruitdaging van de 21e eeuw*. Zoetermeer: Boeken-centrum.
- Balkenende, J.P. (1992). *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties* (diss.). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bannink, Duco, Hans Bosselaar & Willem Trommel (2013). *Crafting Local Welfare Landscapes*. Den Haag: Eleven.
- Bannink, Duco & Ringo Ossewaarde (2012). Hiërarchische herregulering. De nieuwe risicoaanpak van de WRR. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2012, 1, pag. 87-93.
- Baron-Cohen, Simon (2006). A Political System Based on Empathy. In: John Brockman (ed.). *What Is Your Dangerous Idea? Today's Leading Thinkers on the Unthinkable*. London: Simon & Schuster.
- Barrett, S.M. & C. Fudge (eds) (1981). *Policy and action. Essays on the implementation*. London: Manchester University Press.
- Bartelink, Cora (2013). Effect van Eigen kracht-conferentie is nog niet aangetoond. Op: <http://www.socialelvraagstukken.nl/site/2013/03/27/effect-van-eigen-kracht-conferentie-is-nog-niet-aangetoond/> Opgehaald op 13 april 2013.
- Barton, R.F. (1967). Procedure among the Ifugao. In: Paul Bohannan (ed.) (1967). *Law and Warfare. Studies in The Anthropology of Conflict*. New York: The Natural History Press. Pag. 161-182.
- Bass, B.M. & B.J. Avolio (1990). Developing transformational leadership: 1992 and beyond. In: *Journal of European Industrial Training*, 14, pag. 21-27.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck, Ulrich & Edgar Grande (2004). *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, H. M. (2008). *Verboden af te blijven! Het herinneringsmuseum, spiegel van Humanitas' zorgfilosofie*. Delft: Eburon.
- Becker, H.M. (2003). *Levenskunst op Leeftijd*. Delft: Eburon.
- Becker, Frans & Menno Hurenkamp (2010). Op zoek naar wethouderssocialisme. In: *Socialisme en democratie*, 1/2, pag. 69-77. Den Haag: Wiardi Beckman Stichting.
- Beek, Fiet van (2000). *Missen we iets? Uit huis geplaatste kinderen over hun levensvragen*. Amsterdam: SWP.
- Beer, Paul de (2013). Arbeid en sociale zekerheid in kaart gebracht. In: Jan Willem Duyvendak, Carolien Bouw, Klarita Gërkhani, Olav Velthuis (red.). *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Beek, Fiet van & Leo Rutjes (2009). *Kwaliteitsstandaarden Jeugdzorg Q4C. Wat kinderen en jongeren belangrijk vinden als ze niet thuis wonen*. Amsterdam: SWP.

- Beekman, D. (1977). *The mechanical baby. A popular history of the theory and practice of child raising*. Westport, CT: Lawrence Hill & Company.
- Bekker, Jan (2011). Ieder kind telt mee. Het werkveld jeugdbeleid. In: Hans Janssen (red.). *Samen opvoeden. Oriëntatie op pedagogische werkvelden*. Bussum: Coutinho.
- Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof. Topambtenaren bij het rijk 1970-2010*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bekker, R. (2009). *Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overhead, met name tussen politici en ambtenaren*. Den Haag: CAOP. (Oratie).
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.
- Bekkers, Victor en Albert Meijer (2010). *Cocreatie in de publieke sector. Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bemelmans-Videc, Marie Louise & Michiel de Vries (2010). Ontwikkelingen in de evaluatie van overheidshandelen. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 128-135.
- Benedictus, A. (2010). Een geluk dat Organon nog zo lang bleef. In: *NRC Handelsblad*, 15 juli 2010.
- Bennet, John (1998). Education and Children 'at risk': What we need to know. In: Dolf van Veen, C. Day & G. Walraven (Eds.). *Multi-Service Schools. Integrated Services for Children and Youth at Risk*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Ben-Porath, Sigal R. (2010). *Tough Choices. Structured Paternalism And The Landscape Of Choice*. Princeton: Princeton University Press.
- Bensing, J.M., A.M. van Dulmen & K. Tates (2007). Communication in context. New directions in cancer communication research. In: D. O'Hair, G.L. Kreps & L. Sparks. *Handbook of communication and cancer*. Cresskill: Hampton Press.
- Bent, Marc & Mariënne Verhoef (2013). Jeugdhulp kan zonder dwang. In: *Trouw*, 7 mei 2013, pag. 19.
- Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving (1974). *Knelpunten-nota. Rapport van de beraadsgroep knelpunten, harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Berden, Bart (2011). Zorgsector is nog niet klaar voor vreemd kapitaal. In: *Het Financieele Dagblad*, 9 mei 2011, pag. 9.
- Berden, Bart (2009). *Dat wat verstandig lijkt*. Inaugurale rede op 12 juni 2009 aan de Universiteit van Tilburg.
- Berentsen, Laurens (2011). Kabinet ziet steun voor meer markt. In: *Het Financieele Dagblad*, 11 februari 2011.

- Berezina, Valentine & Vladimir Kiselev (2008). Additional (Non-Formal) ducation of Children in Russia. Traditions and Innovations. In: René Clarijs (ed.). *Leisure and Non-Formal Education. A European overview of After- and Out-of-School Education*. Prague: Zenka.
- Berg, J. Th. J. van den (1999). *Verantwoorden of vertrekken: een essay over politieke verantwoordelijkheid*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Berg, Jurre van den (2013). De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In: *Beleid en Maatschappij. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2, pag. 205-220. Den Haag: Boom Lemma.
- Berg, E. van den, P. van Houwelingen & J. de Hart (2011). *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bergsma, E. (1855). *Over de Weeskamers, zooals die vroeger in Holland en Zeeland bestonden*. Utrecht: Gieben en Dumont. (diss.).
- Berkel, Rik van, Willibrord de Graaf & Tomas Sirovatka (2011). *The Governance of Active Welfare States in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Berlin, Isaiah (1953). *The Hedgehog and The Fox*. London: Weidenfeld & Nicolson: Elephant Paperbacks.
- Bettelheim, Bruno & Emmy Sylvester (1948). A Therapeutic Milieu. In: *American Journal of Orthopsychiatry*, 18, 191-206.
- Beus, J.W. de, J.A.A. van Doorn & P.L. Lehning (1989). *De ideologische driehoek: Nederlandse politiek in historisch perspectief*. Amsterdam: Boom.
- Bezemer, Pieter-Jan (2010). *Diffusion of Corporate Governance Beliefs* (diss.). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Bijbel (1984). Haarlem: Nederlands Bijbelgenootschap en Belgisch Bijbelgenootschap.
- Bijl, R. & A. van Gageldonk (1991). *Aanleiding tot zorg*. Utrecht: NCGV.
- Bijlsma, Jan & Hay Janssen (2008). *Sociaal Werk in Nederland. Vijfhonderd jaar verheffen en verbinden*. Bussum: Countinho.
- Binmore, Kenneth (2005). *Natural Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Blackburn, Simon (2008). *Plato's Politeia. Een biografie*. Amsterdam/Roeselare: Mets & Schilt/Roularta.
- Blok, Sjoerd de (2007). Verandermanagement in non-profitorganisaties bij transitie van het publieke domein. In: Marjo Dubbeldam & Pieter Klaas Jagersma (red.). *De passie van de professional. Besturing van veranderingsprocessen*. Assen: Van Gorcum.
- Blokdijk-Hauwert, Trudy (z.j.). Intern toezicht: van ex post naar ex ante, van verleden naar toekomst. In: Trudy Blokdijk-Hauwert, Ronald Buitenhuis & Marike van Zanten (red.). *Toezicht op een hoger plan*. Den Haag: Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders.

- Blom, Michiel (2009). *De sturende staat. Onderzoek naar verschuivingen in het sturings-instrumentarium van de Rijksoverheid tussen 1980 en heden*. Barneveld: Significant.
- Blond, Phillip (2010). *Red Tory. How the Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*. London: Faber & Faber.
- Boeije, Hennie, Harm 't Hart & Joop Hox (red.) (2009). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Boekhoud, Piet (2006). Basis van vorming is vertrouwen geven. In: *De nieuwe schoolstrijd!* Christen Democratische Verkenningen, herfst 2006. Amsterdam: Boom.
- Boer, Nico de (2013). Decentraliseren? In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2, pag. 64.
- Boer, Nico de & Jos van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling / RMO.
- Boer, Nico de & Jos van der Lans (2011a). Opzij voor burgerkracht. Hoe het rotte welzijnsbestel ingrijpend zal veranderen. In: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 5, mei 2011, pag. 4-9.
- Bogaart, Peter H.M. van den & P.M.A.E. Wintels (1988). *Evaluatie van intensieve thuisbegeleiding (hometraining). Resultaten van een onderzoek onder tien experimentele projecten*. Leiden: Leids Instituut voor Sociaal Beleidsonderzoek en Centrum Onderzoek Jeugdhulpverlening.
- Bogt, G.H. ter (1998). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (diss.).
- Bohannon, Paul (ed.) (1967). *Law and Warfare. Studies in The Anthropology of Conflict*. New York: The Natural History Press.
- Boin, Arjen & Michel van Eeten (2013). Maatschappelijke veerkracht: een nieuw ideaal doorgrond. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO. Pag. 65-113.
- Bolt, Arjan & Quirien van der Zijden (2013). Nieuw jeugdstelsel: eenvoud en verbinding. In: *Jeugdbeleid*, 3, 161-167. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Bongaarts, Willem (2010). Uitsmijter. In: *Jeugdbeleid*, 1, 65-66. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Bono, E. de (2008). *Zes denkende hoofddeksels*. Amsterdam: Business Contact.
- Boogaard, Marianne, Ruben Fukkink & Charles Felix (2008). *Chillen, skaten, gamen. Opvattingen over kwalitatief goede buitenschoolse opvang in Nederland*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Boogers, Marcel (2010). *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.

- Boogers, Marcel (2009). Decentralisatie in perspectief. In: S. Keuzenkamp (red.). *Decentralisatie en de bestuurskracht van gemeenten*. Den Haag: SCP. Pag. 18-25.
- Boogers, M., L. Schaap, N. Karsten & E.D. van den Munckhof (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2005)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boom, Nienke van & Hans Mommaas (red.) (2009). *Comeback cities. Vernieuwingsstrategieën voor de industriestad*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Boon, Albert, Anna de Haan & Sjouk de Boer (2010). Gemiste kans. Etnische achtergrond jongeren van invloed op toegang jeugd-GGz. In: *Maatwerk*, nr. 4, augustus 2010, pag. 24-26.
- Boonstra, Nanne en Hans Boutelier (2010). Nieuw welzijnswerk speelt rol in samenlevingsopbouw. In: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 1-2, februari 2010, pag. 24-27.
- Bordewijk, Paul & Jouke de Vries (2009). Beleidsfiasco's en consensusdrang. In: Jouke de Vries, & Paul Bordewijk (red.). *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*. Amsterdam: Van Genneep.
- Borsboom, Ad (2005). De periferie van de nederzetting. In: Frans Hüskens & Huub de Jonge (red.). *Schemerzones en schaduwzijden. Opstellen over ambigüiteiten in samenlevingen*. Nijmegen: Roelants. Pag. 104-109.
- Bos, Sandra (1998). *"Uyt liefde tot malcander" Onderlinge hulpverlening binnen de Noord-Nederlandse gilden in internationaal perspectief (1570-1820)*. Amsterdam: Stichting beheer IISG.
- Bos, Dennis, Maurits Ebben & Henk te Velde (red.) (2007). *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bosdriesz, Marij & Wieszke Berkenbosch (2003). *Jeugdzorgadviesteams voor het basisonderwijs*. Utrecht: NIZW.
- Boss, Else-Marije & Mireille Gemmeke (2012). Het belang van een sterke basis voor ieder kind. In: *Jeugdbeleid*, 2012, 4, 197-201. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Boswell, John (1990). *Overgeleverd aan vreemden. Het verlaten van kinderen in de Oudheid en de Middeleeuwen*. Amsterdam: Balans.
- Bot, Sander, Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek & Ellen Kleijnen (2013). *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedingsproblematiek en jeugdzorggebruik*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bottenburg, M. van, & Kees Schuyt (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem: NOC\*NSF.
- Boucké, Tine & Kurt Vandaele (2003). *Het sociale overleg in België. De loonnorm als fetisj?* Gent: Academia Press.
- Boutellier, Hans (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- Boutellier, Hans (2007). Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerk-samenleving. Amsterdam: VU. (oratie)
- Boutellier, Hans (2002). *De Veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, Hans (2001). Nieuwe tijden, kleine moraal. In: Hans Boutellier, Hans Kunneman & J. Leest. *De straf voorbij. Morele praktijken rondom het strafrecht*. Amsterdam: SWP.
- Bovens, Mark (2005). Publieke verantwoording als icoon. In: Wieger Bakker & Kutsal Yesilkajit. *Publieke verantwoording. Een analysekader*. Amsterdam: Boom.
- Bovens, M.A.P. (2003). *De digitale republiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M. & A. Wille (2010). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus.
- Bovens, M.A.P., P 't Hart & M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bovens, Mark & Paul 't Hart (2005). Publieke verantwoording: zegen en vloek. In: Wieger Bakker & Kutsal Yesilkajit. *Publieke verantwoording. Een analysekader*. Amsterdam: Boom.
- Braam, A. van (1992). *Filosofie van de bestuurswetenschappen*. Amersfoort: College Uitgevers.
- Bradford, S. (2004). The Management of Growing Up. Youth Work in Community Settings. In: J. Roche & S. Tucker (Eds.). *Youth in Society. Contemporary Theory, Policy and Practice*. London: Sage Publications/The Open University. Pag. 245-253.
- Braithwaite, J. (2000). The New Regulatory State and the Transformation of Criminology. In: *British Journal of Criminology*, 40, 2, 222-238.
- Brandsen, Taco, Wim van de Donk & Patrick Kenis (2006). Inleiding: de opkomst van hybride organisaties. In: Taco Brandsen, Wim van de Donk & Patrick Kenis. *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Brants, Kees (2013). Media, journalistiek en de onzekerheid over de-institutionalisering. In: Jan Willem Duyvendak, Carolien Bouw, Klarita Gërkhani, Olav Velt-huis (red.). *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Breedveld, K., A. van den Broek, J. de Haan, L. Harms, F. Huysmans & E. van Ingen (2006). *De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



- Bregman, Rutger (2012). *Met de kennis van toen. Actuele problemen in het licht van de geschiedenis*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Breman, Jan (2005). De ontdekking van de informele sector. In: Frans Hüsken & Huub de Jonge (red.). *Schemerzones en schaduwzijden. Opstellen over ambiguïteiten in samenlevingen*. Nijmegen: Roelants. Pag. 26-31.
- Brendtro, Larry K., Martin Brokenleg & Steve van Bockern (1990). *Reclaiming Youth At Risk. Our Hope for the Future*. Bloomington, IN.: National Educational Service.
- Brenninkmeijer, Alex (2009). Jeugdzorg is gedragsgestoord. In: *de Volkskrant*, 20 november 2009.
- Brink, G. van den (red.)(2012). *De Lage Landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam: AUP.
- Brink, Gabriël van den (2009). Polariseren of polderen? In: *Beleid en Maatschappij*, 1, pag. 3-11.
- Brink, Gabriël van den (red.) (2008). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink, Gabriël van den (1997). *Hoge eisen, ware liefde. De opkomst van een nieuw gezinsideaal in Nederland*. Utrecht: NIZW.
- Brink, Gabriël van den, Merlijn van Hulst, Nicole Maalsté, Rik Peeters & Stefan Soeparmen (2013). *Project X in Haren. Maatschappelijke facetten van een feestje dat in rellen uitmondde*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brink, G. van den, T. Jansen & D. Pessers (red.) (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Brinkgreve, C. (1994). In *Haarlem staat een huis. 600 Jaar zorgen voor kinderen*. Haarlem: Gottmer.
- Brinkgreve, Christien & Jan Latten (2006). Overvloed en onbehagen voor de jeugd van nu en over tien jaar. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 2006, 5, 218-232. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Brinkman, Eelco (1992). *Herstel van vertrouwen*. Burgerzaallezing, 12 oktober 1992.
- Brouwer, Ina (2010). *Aan een gehuurde borst werd ooit een kind gevoed. Historische wortels van werk en moederschap in Nederland en Zweden*. Amsterdam: Thoeis.
- Brouwer, Aleid Elizabeth (2005). *Old firms in the Netherlands. The long-term spatial impact of firms' identities and embeddedness*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. (diss.).
- Bruin, Ellen de (2011). Het kind en zijn beeldscherm. In: *NRC Handelsblad*, 7 juni 2011.
- Bruinsma, G.J.N. & M.A. Zwanenburg (red.) (1992). *Methodologie voor bestuurskundigen. Stromingen en methoden*. Muiderberg: Coutinho.
- Brummelman, Eddie, S. Thomaes, M. Slagt, G. Overbeek G, B.O. de Castro, B.J. Bushman (2013). My Child Redeems My Broken Dreams. On Parents Transferring Their Unfulfilled Ambitions onto Their Child. In: *PLoS ONE* 8(6), <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0065360>



- Brunson, Phyllis R. (2013). *Building Intercultural Strategies with Citizens. The Community Based Results Accountability Approach*. Washington: Center for the Study of Social Policy.
- Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryan, Frank M. (2004). *Real democracy. The New England Town Meeting and How It Works*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Burger, Ary & Paul Dekker (red.) (2001). *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bürmann, Agnes & Kathelijne de Groot (2002). *Jeugdbeleid in Nederland. Zicht op jeugd*. Assen: Van Gorcum.
- Burns, Guy, Gerard Ee & Frank Früchtel (2012). Between Lifeworld and System. In: René Clarijs & Thijs Malmberg (eds.). *The quiet revolution. Aggrandizing people power by Family Group Conference*. Amsterdam: SWP.
- Buschkowsky, Heinz (2012). *Neukölln ist überall*. Berlin: Ullstein.
- Bykovska, O.V. (2010). Non-Formal Education System in Ukraine: State and Perfection of Its Contents and Methods. In: Zolotaryova, A. (ed.). *Topical tendencies in the development of out-of-school (non-formal) education in Eastern European countries. Survey of Belarus, Kazakhstan, Russia, Ukraine: Teaching aid*. Prague/Yaroslavl: EAICY/YSTTU. Pag. 82-106.
- Caem, Barbara van (2012). *Buurtregie met mate. Over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers*. (diss.) Amsterdam: Boom Lemma.
- Caem, Barbara van (2008). *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: VU Amsterdam.
- Callaghan, J. (2000). *The retreat of social democracy*. Manchester: Manchester University Press.
- Camps, Theo & Hans van Mierlo (2010). Beleidsbeeëndiging vraagt om politieke moed. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 175-181.
- Camps, Theo, Theo, Janka Stoker, Bert Jurgens (2008). *Managers zijn struisvogels. Over vluchtgedrag van leidinggevend*. Maarssen/Utrecht: Reed Business/Berenschot.
- Capgemini Consulting (2008). *Eénmeting ervaren regeldruk in de jeugdsector. Eindrapportage onderzoeksresultaten*. Utrecht: Capgemini Consulting.
- Caris, Jo (2013). *De organisatie van professionele gezondheidszorg*. Inaugurele rede. Tilburg: Tilburg University.
- Caris, Jo (2012). Sturing op publieke organisaties. In: *Jeugdbeleid*, 4, 231-233. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Caris, Jo (2009). De ondeelbare cliënt en het onverenigbare aanbod. In: *Jeugdbeleid*, 2, 91-98. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

- Caris, Jo (2007). *Zorg bedrijven. Dynamisch organiseren en competent leidinggeven*. Houten: Bohn, Stafleu, van Loghum.
- Caris, Jo (1998). Het sociaal belang van het Bambi-gevoel. Over opvoeden en hulpverlening. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 1998, 3, 48-57. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Caris, Jo, René Clarijs & Gonnie Nierman (1986). *Fusies in non-profit organisaties. Analyse van een complex proces*. Nijmegen: Dekker & van de Vegt.
- Carnauhov, Anatoli (2008). Out-of-School (Extra-curricular) Education of Children in the Republic of Moldova. In: René Clarijs (ed.) *Leisure and Non-Formal Education. A European overview of After- and Out-of-School Education*. Prague: Zenka. Pag. 266-275.
- Castelanni, Gérard A. (2008). Non-Formal Education in A Centralized Country Where Education Is Traditionally Not Centred on The Child, Nor on The Family, But on School: France. In: René Clarijs (ed.) *Leisure and Non-Formal Education. A European Overview of After- And Out-of-School Education*. Prague: EAICY. Pag. 166-181.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1955). *Statistiek sociale jeugdzorg 1952*. Den Haag: CBS.
- Chang, Ha-Joon Chang (2010). *23 dingen die ze je niet vertellen over het kapitalisme. Kritische analyse van het vrijemarktdenken*. Amsterdam: Nieuw-Amsterdam.
- Chaplin, Kevin & René Clarijs (2011). The Ubuntu spirit in African communities. In: René Clarijs, Irena Guidikova & Thijs Malmberg (2011). *Diversity and community development. An intercultural approach*. Amsterdam: SWP. Pag. 161-172.
- Chavannes, Marc (2009). *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*. Rotterdam: NRC Boeken.
- Chesbrough, Henry W. (2003a). The Era of Open Innovation. In: *MIT Sloan Management Review*, Spring 2003, 34-41. Cambridge MA: MIT Sloan.
- Chesbrough, Henry (2003b). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- Chesbrough, Henry (2006). *Open business models: How to thrive in the new innovation landscape*. Boston: Harvard Business School Press.
- Choy, Tim & Patrick Kenis (2006). Hybride organisaties: conceptueel of empirisch fenomeen? In: Taco Brandsen, Wim van de Donk & Patrick Kenis. *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Chua, Amy (2009). *Wereldrijk voor een dag. Over de opkomst en ondergang van hypermachten*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Clarijs, Patrice (1995). Jeugdwerk is opgaan, blinken en verzinken. YMCA/CJV: lid van de LOVJ. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 7, 6/7, pag. 34-38. Utrecht: SWP.

- Clarijs, Patrice (1994e). Ieder zorgt voor zijn eigen hachje en is ervan overtuigd dat dat het beste is. Pinkster Jeugd Beweging: lid van de LOVJ. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 6, 11/12, 18-22. Utrecht: SWP.
- Clarijs, Patrice (1994d). Negentiende-eeuwse variant op de Lubberiaanse kampe-  
menten. De verplichte zending van wezen naar de landbouwkolonies. In: *Tijd-  
schrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 6, 10, 45-57. Utrecht: SWP.
- Clarijs, Patrice (1994c). Je graaft je eigen graf door je af te sluiten van wat er om  
je heen gebeurt. Nederlandse baptisten jeugd beweging: lid van het LOVJ. In:  
*Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 6, 9, 18-21. Utrecht: SWP.
- Clarijs, Patrice (1994b). Wij geloven. Maar niet in: zoek het zelf maar uit. Het Leger  
des Heils: lid van de LOVJ. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk /  
TJJ*, 6, 6, 36-40. Utrecht: SWP.
- Clarijs, Patrice (1994a). Onze identiteit is de rode draad en die kun je niet bijkleu-  
ren. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 6, 4, 19-22. Utrecht:  
SWP.
- Clarijs, René (2013e). Kindermishandeling is de (historische) norm. In: *Jeugdbeleid*,  
3, 121-132. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2013d). Discontinuïteiten dwingen gezinshuizen tot ander beleid. In:  
*Jeugdbeleid*, 1, 43-52. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2013c). Bestuurlijke chaos in de jaren '50 tot '70: Kinderhuis Don  
Bosco. In: *Jeugdbeleid*, 3, 103-106. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2013b). Jeugdzorg in de roerige 16de en 17de eeuw: het Haagse Bur-  
gerweeshuis. In: *Jeugdbeleid*, 3, 97-102. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2013a). Zorg voor kinderen in de eerste helft van de 20ste eeuw:  
Huize Christina. In: *Jeugdbeleid*, 3, 91-96. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2013). *Van lieverlede Jeugdformaat*. Amsterdam: SWP.
- Clarijs, René (2012a). Family Group Conferences as cause and effect of people po-  
wer. The next step towards a participation state. In: René Clarijs & Thijs Malm-  
berg (eds.). *The quiet revolution. Aggrandising people power by Family Group Confe-  
rences*. Amsterdam: SWP. Pag. 83-106.
- Clarijs, René (2012). De dreigende beleidsklucht van de transitie jeugdzorg. De  
olifant in de kamer van het Nederlandse jeugdbeleid. In: *Jeugdbeleid*, 3, 145-167.  
Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2011c). Wrok en trauma's. In: René Clarijs. *Jeugdzorgen. Ideeën voor een  
betere jeugdzorg*. Amsterdam: SWP. Pag. 75-83.
- Clarijs, René (2011b). Vooraf. In: *Jeugdbeleid*, 4, 190-191. Houten: Bohn Stafleu van  
Loghum.
- Clarijs, René (2011a). The Dutch polder way of (intercultural) policy making. In:  
René Clarijs, Irena Guidikova & Thijs Malmberg (2011). *Diversity and community  
development. An intercultural approach*. Amsterdam: SWP. Pag. 45-56.

- Clarijs, René (2011). *Jeugdzorgen. Ideeën voor een betere jeugdzorg*. Amsterdam: SWP.
- Clarijs, René (2010). *Burgers aan het woord en de gevolgen voor publieke dienstverlening*. Nieuwegein: Ordina Public.
- Clarijs, René (2009). 'You make a living by what you earn, but you make a life by what you give.' Interview met Kevin Chaplin. In: *Jeugdbeleid*, 3, 143-147. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2008h). Jeugdzorg als integraal onderdeel van jeugdwerk in Estland. Gesprek met Reelika Ojakivi. In: *Jeugdbeleid*, 3, 191-194. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2008g). Oekraïne geeft jeugd een voorsprong door uitgekiend beleid. Gesprek met Tatjana Svirska. In: *Jeugdbeleid*, 3, 187-190. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2008f). Buitenschoolse educatie als preventie en curatie in Kazachstan. Gesprek met Valentina Ryabova en Azamat Abdimomunov. In: *Jeugdbeleid*, 3, 179-182. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2008e). Overheidsbeleid op basis van inhoud in Litouwen. Gesprek met Roma Zakaitiene, Rolandas Zuoza en Valdas Jankauskas. In: *Jeugdbeleid*, 3, 175-178. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2008d). Armenië investeert in het kapitaal van jeugd. Gesprek met Naira Gharakhanyan. In: *Jeugdbeleid*, 3, 183-186. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2008c). Het grote Rusland heeft een eigen, constructieve benadering. Gesprek met Elena Abramova, Valentine Berezina en Vladimir Kiselev. In: *Jeugdbeleid*, 3, 171-174. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2008b). *Unlimited Talents and Non-Formal Education. A Contribution to the Discussion about the Future Role and Position of After-School Education in Europe*. Prague: Zenka.
- Clarijs, René (ed.) (2008a). *Leisure and Non-Formal Education. A European overview of After- and Out-of-School Education*. Prague: Zenka.
- Clarijs, René (2007c). Gezamenlijk vechten tegen uitwassen van falend beleid. Interview met de first lady van Suriname, Liesbeth Venetiaan. In: *Jeugdbeleid*, 1, 76-82. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2007b). De werkelijkheid is rijker dan de gestolde weergave van cijfers. Een afscheidsgesprek met Fons Broekhoven. In: *Jeugdbeleid*, 4, 247-253. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2007a). Buitenlandse experts wijzen Nederlands jeugdbeleid op omissie. In: *Jeugdbeleid*, 3, 151-160. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2006). Aanzet voor ander jeugdbeleid met wezenlijke rol voor non-formal education. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 5, 199-213. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

- Clarijs, René (2005d). The advantages of the Rivne-model. In: *Youth of Europe*, 1, 6-8. Praha: EAICY.
- Clarijs, René (2005c). Bodemplaat. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 6, 261-263. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2005b). Grand tour. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 5, 197-203. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (ed.) (2005a). *Non-Formal and Informal Education in Europe*. Prague: EAICY.
- Clarijs, René (2004e). Training of volunteers is the future in Europe. In: *Youth of Europe*, 1, 2-5. Praha: EAICY.
- Clarijs, René (2004d). Haagse bordeelstage. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 6, 261-265. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2004c). Brabant neemt nationale voorsprong. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 6, 280-287. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2004b). Brabantse jeugdzorg op drift. Amerikaanse ontwikkelingen leiden tot navolging. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 4/5, 199-207. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2004a). Verbazingen. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 3, 125-128. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2004). Integraal toezicht vergroot inzicht, afstemming en draagvlak. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 4/5, 210-213. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2003a). 200300. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 4/5, 185-191. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2003). De definitieve kanteling van het systeem van de Nederlandse jeugdzorg. Eigen kracht-conferentie breekt het stelsel open. In: Rob van Pagée (red.). *Eigen Kracht. Family Group Conference in Nederland. Van model naar invoering*. Amsterdam: SWP. Pag. 106-123.
- Clarijs, René (2002b). Perspectivische verkorting. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 2, 69-71. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2002a). Eigen Kracht Conferentie als stelselbreekijzer. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 3, 146-161. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2002). Grands remèdes. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 4/5, 197-200. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2001b). De hubbub-indicator. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 3, 121-123. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2001a). EAICY 1991-2001-2011. *Leisure time in Europe. Past – present – future*. Prague: EAICY.
- Clarijs, René (2001). Tien jaar contacten met Midden- en Oost-Europa. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 6, 294-305. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

- Clarijs, René (2000a). VOG-marode. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 4, 1, 1-2. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2000). Lid Werkgroep Mik Klaas Groen reageert. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 2, 2-4. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (1999b). De vijf S'en van 2010: de visie van staatssecretaris Vliegert-hart. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 3, 24-27. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (1999a). *Jeugdzorg in 2010. Visies, denkbeelden en verkenningen. Voor George Brouwer, die de toekomst vóór wil blijven*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Clarijs, René (1997). *Speler Siem. Herinneringen aan Siem Rijpma (1943-1996)*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Clarijs, René (1996). Eltern haben das Wort: wird ein Mythos entlarvt? In: Max Kreuzer & Helga Räder. *Video-Home-Training. Kommunikation im pädagogischen Alltag. Eine erprobte Methode (nicht nur) in der Familienhilfe*. Mönchengladbach: Fachhochschule Niederrhein. Pag. 198-203.
- Clarijs, René (1995). *Jeugdbeleid en Thijs Malmberg; of wat een ambtenaar vermag. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van Thijs Malmberg als directeur van de Directie Jeugdbeleid van het ministerie van VWS*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Clarijs, René (1993). De veranderde positie van de cliënt. Een nieuwe basisfilosofie voor de jeugdhulpverlening. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 1/2, 2-10. Utrecht: SWP.
- Clarijs, René (red.)(1990). *Preventie in jeugdhulpverlening en jeugdwerk*. Utrecht: SWP.
- Clarijs, René (1989). Trajecten en matrixen in de jeugdhulpverlening. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 5/6, 45-47. Utrecht: SWP.
- Clarijs, Yoland (1993). Een Baylonische spraakverwarring. Schaalvergroting en het overheidsbeleid. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 4, 35-44. Utrecht: SWP.
- Clarijs, René & Luud Muller (2013). Sector van (licht) verstandelijk beperkte kinderen deels naar Jeugdwet. Transitie verbreedt zich naar andere sectoren. In: *Jeugdbeleid*, 3, 153-160. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René & Caroline Vink (2013). Buitenlandse inspiratie voor Nederlandse innovatie. In: *Jeugdbeleid*, 4. Houten: Bohn Stafleu van Loghum. IN PRESS.
- Clarijs, René & Thijs Malmberg (2012). *The quiet revolution. Aggrandising people power by Family Group Conferences*. Amsterdam: SWP.
- Clarijs, René, Irena Guidikova & Thijs Malmberg (2011). *Diversity and community development. An intercultural approach*. Amsterdam: SWP.
- Clarijs, René & Eelco van Hout (2009b). Governance in de jeugdzorg. Toezicht en verantwoording in een gecompliceerde sector. In: *Jeugdbeleid*, 3, 153-180. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.



- Clarijs, René & Eelco van Hout (2009a). Jeugdzorg: (on)verantwoord. In: Hein van Duivenboden, Eelco van Hout, Cor van Montfort, Juliette Vermaas (red.) (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.
- Clarijs, René & Willie van Eijs (2008). *The Kruidenbuurt residents claim the initiative. From deprived area to thriving neighbourhood in 20 years*. Nieuwegein: Ordina.
- Clarijs, René & Jacqueline Kuppens (2008). *Results Based Accountability en de zorg voor kinderen en jongeren; een terreinverkenning*. Tilburg: TiasNimbas Business School, Universiteit van Tilburg.
- Clarijs, René & Jan Adams (2004). Proces van integrale jeugdhulp verdient hoofdprijs. Vlaanderen haalt Nederland rechts in. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 3, 129-135. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, Yoland & René Clarijs (red.) (1993). Multi-functionele organisaties. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 4, 34-64. Utrecht: SWP.
- Clemens-Schröner, B.L.F. (1952). *Gezinsvoogdij en levensloop. Onderzoek naar de resultaten van gezinsvoogdijgevallen in de grote stad en op het platteland*. Leiden: Instituut voor Preventieve geneeskunde.
- Clouder, Christopher (2011). Towards A Living Education. In: Christopher Clouder, Belinda Heys, Michiel Matthes & Patrice Sullivan (eds.). *Improving the Quality of Childhood in Europe 2011*. Brussels: ECSWE, AFC-ENG, Fundación Botín, European Commission.
- Coenen, A.W.M. & P.M. Verhaak (1994). *Vooronderzoek doelmatigheid jeugdhulpverlening ten behoeve van de task force*. Leiden: Research voor Beleid.
- Cohen, J. (2009). *Binden*. Amsterdam: Promotheus.
- Commissie Financiering Jeugdzorg (2009). Het eerste advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg. Op te halen <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/03/16/het-eerste-advies-van-de-commissie-financiering-jeugdzorg.html>
- Commissie Harmonisatie van normen (1990). *Harmonisatie van normen op het terrein van de jeugdhulpverlening. Advies aan de minister van WVC en de staatssecretaris van Justitie*. Rijswijk: Ministerie van WVC.
- Commissie Jeugdcriminaliteit (1994). *Met de neus op de feiten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Commissie Samson (2012). *Omringd door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*. Amsterdam: Boom.
- Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht (1971). *Jeugdbeschermingsrecht. Rapport van de commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Wiarda (1971). *Jeugdbeschermingsrecht. Rapport van de commissie voor de herziening van het kindbeschermingsrecht*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Zorg om Jeugd (2009). *Van Klein naar Groot*. Den Haag: VNG.



- Cooley, Charles Horton. (2009). *Human Nature and The Social Order*. Piscataway, NJ: Schocken Books.
- Coussée, Filip, Howard Williamson, Lasse Siurala & Loes van der Meijs (2011). *Repositioning or shifting paradigms? An international review on Dutch positive youth policies*. Den Haag/Utrecht: VNG/NJi.
- Coussée, Filip, Howard Williamson & Griet Verschelden (2010). *The history of youth work in Europe. Relevance for today's youth work policy. Volume 2*. Strasbourg: Council of Europe.
- Crombez, John & Else de Wachter (2011). *Kansen voor kinderen. Een weg voor het jongerenwelzijn in Vlaanderen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Csikszentmihalyi, M. (2005). *Creativiteit, over flow, schepping en ontdekking*. Amsterdam: Boom.
- Csikszentmihalyi, Mihaly (2004). *De weg naar flow*. Amsterdam: Boom.
- Csikszentmihalyi, M. en J. Hunter (2003). Happiness in everyday life. The uses of experience sampling. In: *Journal of Happiness Studies*, 2, 185-199.
- Cunningham, H. (1997). *Het kind in het Westen. Vijf eeuwen geschiedenis*. Amsterdam: Van Genneep.
- Daalder, Hans (1995). *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dalen, Annemarie van (2009). Building the bridge while you walk on it. In: Gerhard Smid & Etiënne Rouwette (red.). *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*. Assen: Van Gorcum.
- Dam, Peter van (2011). *Staat van verzuiling. Over een Nederlandse mythe*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Daniëls, Bert (2002). *Transition Paths towards CO2 Emission Reduction in the Steel Industry*. (diss) Veenendaal: Universal Press.
- Danneel, Marianne (1995). *Weduwen en wezen in het laat-middeleeuwse Gent*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Dante Alighieri (1973). *De Goddelijke Komēdie*. Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel.
- Dasberg, Lea (1975). *Grootbrengen door klein houden als historisch verschijnsel*. Mepel: Boom.
- David, Paul A. (2000). Path dependence, its critics and the quest for historical economics. In: P. Garrouste and S. Ioannides (eds). *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas. Past and Present*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Deerenberg, A. (1995). *Wet op de jeugdhulpverlening*. Editie Schuurman & Jordens, nr. 200. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Deetman, Wim, Nel Draijer, Pieter Kalbfleisch, Harald Merckelbach, Marit Monteiro, Gerard de Vries (2013). *Seksueel misbruik van en geweld tegen meisjes in de Rooms-Katholieke Kerk*. Amsterdam: Balans.

- Deetman, Wim, Nel Draijer, Pieter Kalbfleisch, Harald Merckelbach, Marit Monteiro, Gerard de Vries (2011). *Seksueel misbruik van minderjarigen in de rooms-katholieke kerk*. Amsterdam: Balans.
- Dekker, Paul (2013). Leidt maatschappelijk pessimisme tot sociale passiviteit? In: Paul Schnabel (ed.). 2013. *Van pech en rampspoed*. Den Haag: SCP.
- Dekker, Jeroen J.H. (2006). *Het verlangen naar opvoeden. Over de groei van de pedagogische ruimte in Nederland sinds de Gouden Eeuw tot omstreeks 1900*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dekker, Jeroen J.H. (1985). *Straffen, redden en opvoeden. Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiële heropvoeding in West-Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor 'Nederlandsch-Mettray'*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Dekker, Rudolf (2008). *Meer verleden dan toekomst. Geschiedenis van verdwijnend Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dekker, Rudolf (1982). *Holland in beroering. Oproeren in de 17de en 18de eeuw*. Baarn: Ambo.
- Dekker, Paul & Josje den Ridder (2013). Meer eigen verantwoordelijkheid in de publieke opinie. Wat willen Nederlanders? In: Thomas Kampen, Imrat Verhoeven & Loes Verplanke (red.). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep. Pag. 41-60.
- Dekker, P. & W. van den Donk (2006). Dubbelhartigheid: de hybriditeit van vrijwilligheid. In: Taco Brandsen, Wim van de Donk & Patrick Kenis. *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Dekker, J.J.H., J.J. Dankers & C.G.T.M. Leonards. Van de Bataafse Republiek tot de Kinderwetten, ca. 1795-1905. In: Charles de Mooij, Barbara Kruijsen, Paul Huys Janssen & Rudolf Dekker (red.). *Kinderen van alle tijden. Kindercultuur in de Nederlanden vanaf de middeleeuwen tot heden* (1997). Zwolle/Den Bosch: Waanders/Noord-Brabants Museum.
- Delahaye, Albert (1980). *Holle boomstammen. De historische mythen van Nederland, ontleend aan Frans Vlaanderen*. Tournehem/Zundert: z.u.
- Deleeck, Herman (2008). *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Delic, Biljana & Zeljka Burgrund (2012). Uitsmijter. In: *Jeugdbeleid, 1*, 65-66. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- DeMause, L. (ed.) (1974). *The History of Childhood*. New York: Psycho-history Press.
- Depaepe, Marc (1998). *De pedagogisering achterna. Aanzet tot een genealogie van de pedagogische mentaliteit in de voorbije 250 jaar*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Depuis, H.M., C. Naaktgeboren, D.J. Noordam, J. Spanjer & F.W. van der Waals (1987). *Een kind onder het hart. Verloskunde, volksgeloof, gezin, seksualiteit en moraal vroeger en nu*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Derickx, C.L., F. Vos, H. Uneken & S. van Waveren (2010). *Grenzen bereikt? De noodzaak tot herontwerp van de beleidssystemen*. Amersfoort: BMC.

- Deur, Heleen van & Rita van Odenhoven (2008). *Handboek Doorbraak in de jeugdzorg. Beter presteren door blijven verbeteren*. Utrecht: NJi.
- Devolder, Joost (2011). *Opvoeden in evolutie. Vroegere gewoontes, actuele uitdagingen, talloze tips*. Antwerpen/Amersfoort: Garant.
- Devos, Carl (red.) (2006). *De kleermakers en de keizer. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*. Gent: Academia Press.
- Diderot, Denis (1994). *Over Holland: een journalistieke reis 1773-1774 [Voyage en Hollande]*. Amsterdam/Antwerpen: Contact.
- Diekstra, R.W.F. (1992). Naar een onbedreigde jeugd; kinderen en jeugdigen op weg naar de 21ste eeuw. In: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992). *Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid*. Den Haag: SDU.
- Dieleman, A. & J.v.d. Lans (1999). *Heft in eigen handen. Zelfsturing en sociale betrokkenheid bij jongeren*. Assen: Van Gorcum.
- Diers, Jim (2004). *Neighbor Power. Building Community the Seattle Way*. Seattle and London: University of Washington Press.
- Dijke, Anke van & Linda Terpstra (2013). *Kinderen, mij een zorg. Betekenis en grenzen van de pedagogische civil society*. Amsterdam: SWP.
- Dijkgraaf, Robbert (2011). Bacterie aan boord. In: NRC Handelsblad 9 april 2011, Wetenschapskatern, pag. 2.
- Dijsterhuis, A. (2007). *Het slimme onbewuste: denken met gevoel*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dijstelbloem, H, P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (red.) (2004). *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dinjens, Mieke (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Dirks, Bart (2013). De beste plannen komen van onderop. In: *de Volkskrant*, 25 maart 2013, pag. 4.
- Dixhoorn, Arjan van (2011). Informele groepen in de vroegmoderne Nederlanden. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart. *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dobrowolsky, Alexandra (2002). Rhetoric versus Reality. The Figure of the Child and New Labour's Strategic "Social Investment State". In: *Studies in Political Economy*, 2002, 69, 43-73.
- Doek, Jaap & Slagter (1978). *Jugendfürsorge in den Niederlanden*. Utrecht/Amsterdam: W.I.J.N./Stichting voor het Kind.

- Donk, Wim van de (2011). Saamhorig innoveren. In: *Het Financieele Dagblad*, 14 februari 2011, pag. 13-15.
- Donk, Wim van de (2010a). *Zorg tussen overheid, markt en gemeenschappen*. Toespraak op 29 januari 2010 op de jubileumconferentie van de PRVMZ in het Provinciehuis in 's-Hertogenbosch. Zie: [http://www.provincialeraadgezondheid.nl/over\\_ons/jubileum/lezingen\\_conf\\_\\_29\\_jan/](http://www.provincialeraadgezondheid.nl/over_ons/jubileum/lezingen_conf__29_jan/)
- Donk, W. van de (2009). *Knooppunt van vertrouwen. Over netwerken, gemeenschapswerking en een menseneconomie*. Lezing voor de Vrije Universiteit, september 2009. Zie: [http://www.vu.nl/nl/Images/OAJ\\_donk\\_tcm9-104566.pdf](http://www.vu.nl/nl/Images/OAJ_donk_tcm9-104566.pdf)
- Donk, Wim van de (2007). Hervormen zonder de ziel te verliezen. In: *Jeugdbeleid*, 3, 139-148. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Donk, W. van de (2006). *De overheid vermomd als markt*. Lezing voor het Brabantse Jeugdzorgberaad.
- Donk, W.B.H.J. van de (2001). *De gedragen gemeenschap. Over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij*. Nijmegen: SDU.
- Donkers, Gerard (2010). *Grondslagen van veranderen. Naar een methodiek zonder keurslijf*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Donkers, Hans & Natasha Stroeker (2013). Grip op ongewenste effecten van beleid. Nieuwe beleidsnavigatiepunten. In: *Basis, tijdschrift voor beleidsonderzoek*, 1, 12-15. Zoetermeer: Panteia.
- Doolan, Mike (2012). Jeugdbeleid in Nederland: maatregelen nemen voor de stem voor families. In: *Jeugdbeleid*, 1, 3-10. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Doolan, Mike (2010). Lezing op het congres over de Eigen Kracht Conferentie. 1 oktober 2010. Zwolle.
- Doolan, Mike (2008). Youth Justice in New Zealand. In: *Jeugdbeleid*, 2, 151-158. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Doolan, Mike (2003). Family Group Conference in Nieuw Zeeland. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 1, 26-35. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Dooremalen, Thijs van (2013). De politiek: stabiele structuur, veranderlijke cultuur. In: Jan Willem Duyvendak, Carolien Bouw, Klarita Gërxhani, Olav Velt-huis (red.). *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Doorn, J.A.A. van & C.J.M. Schuyt (1987). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam Academic Archive.
- Doornebal, Jeannette (2009). Nieuwe tijden in onderwijs en opvang. Pedagogische kernwaarden en leidraden. Lezing op 18 mei 2009. <http://www.hanze.nl/NR/rdonlyres/4094E2DC-9E15-409B-B8EE-245F27983A29/0/Nieuwetijdenvooronderwijsenopvangnieuw.pdf>
- Dorselaer, S. van, E. Zeijl, S. van den Eeckhout, T. ter Bogt & W. Vollebergh (2007). *HBSC 2005. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Utrecht: Trimbos-instituut.

- Doseva, Tatyana & Tanya Zhelyazkova (2005). Out-of-School Pedagogical Institutions – A Succesful Formula for Making Use of Bulgarian Children's and Students' Leisure. In: René Clarijs (ed.). *Non-formal and Informal Education in Europe*. Prague: EAICY. Pag. 27-35.
- Driessen, G., A. Claassen & F. Smit (2010). *Variatie in schooltijden. Een internationale literatuurstudie naar de effecten van verschillende invullingen van de schooldag, de schoolweek en het schooljaar*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Dubois, O.W. (2006). Zetten: Heldringstichtingen. Charitatieve zorg en het geweten van christelijk Nederland. In: Jan Bank & Marita Mathijsen (red.). *Plaatsen van herinnering. Nederland in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Duivenboden, Hein van (2010). Over uitvoeringsongehoorzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid. In: *Jeugdbeleid*, 1, 3-8. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Dunham, David (2007). *Integrated Appraoches to Youth Policy: an overview and reflection*. Lecture on the Occasion of the International Conference on Integrated Youth Policy and Integrated Supervision. Rotterdam, January 2007.
- Dupuis, H.M., C. Naaktgeboren, D.J. Noordam, J. Spanjer & F.W. van der Waals (1987). *Een kind onder het hart. Verloskunde, volksgeloof, gezin, seksualiteit en moraal vroeger en nu*. Amsterdam: Meulenhoff en Amsterdam Historisch Museum.
- Dur, Robert (2013). Waarom nudging juist wel een kans verdient. In: *NRC Handelsblad*, 23 juli 2013, pag. 14.
- Durkheim, E. (1969). *De sociologische methode*. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.
- Duthu, N. Bruce (2008). *American Indians and The Law*. New York: The Penguin Library of American Indians.
- Duyvendak, J.W. (1998). De souplesse van stroperigheid. Nieuwe sociale bewegingen en de Nederlandse politiek. In: Frank Hendriks & Theo Toonen (red.). *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum. Pag. 63-74.
- Duyvendak, Jan Willem, Carolien Bouw, Klarita Gërxhani, Olav Velthuis (red.) (2013). *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Duyvendak, Jan Willem & A. Krouwel (2001). Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie? In: J. Edelenbos & Monnikhof, R. (red.). *Lokale interactieve beleidsvorming, een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.

- Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieven beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek.
- Edelenbos, Jurian & René Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Edwards, Paul N. (2001). *Path Dependence in Spatial Networks. The Standardization of Railway Track Gauge*.
- Edwards, Paul N. (2001). *Path Dependence in Spatial Networks. The Standardization of Railway Track Gauge*.
- Edwards, Arthur & Linze Schaap (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Coutinho.
- Egelen, Ewald (2012:100). De universiteit en de crisis. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 1, 99-101.
- Egten, C.A. van (2007). De uitdaging van de public controller: professioneel meedenken in beleid en uitvoering! In: R. Gradus, G. Minderman, T. Budding & C. van Egten (red.). *De waarde van de public controller*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Egten, C.A. van (2005). Bestuurlijke informatie in formatie? In: M. Bollen, R. Beereens, J. Soeters & R. Smits. *Toga's & Baretten, Wetenschap in dienst van Hare Majesteit (Liber Amicorum voor Jan Oonincx)*. Breda: Koninklijke Militaire Academie.
- Egten, Caren van & Goos Minderman (2009). Horizontale verantwoording en bedrijfsvoering: een verkenning. In: H.P.M. van Duivenboden, E.J.Th. van Hout, C.J. van Montfort & J.C. Vermaas (red.). *Publieke verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.
- Eijs, Willie van & Willem Bongaarts (2011). What does the public stand to gain? In: René Clarijs, Irena Guidikova & Thijs Malmberg. *Diversity and community development. An intercultural approach*. Amsterdam: SWP.
- Elchardus, Mark (2012). Onderwijs als (nieuwe) sociale scheidslijn. In: *De sociale klasse voorbij. Over nieuwe scheidingslijnen in de samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SCP en RMO. Pag. 35-84.
- Elchardus, Mark (2007). *Sociologie. Een inleiding. Deel 1: De sociologie ontdekken*. Amsterdam: Pearson Education.
- Engbersen, Godfried (2009). *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Engels, Jan (2013). Feiten lossen de problemen niet op. In: *Trouw*, de Verdieping, 31 augustus, pag. 13.
- Engeström, Y. (2004). *Learning by expanding. An activity-theoretical approach to developmental research*. Helsinki: Orienta-Konsultit.



- Ernsting, Marius & Joost Smiers (1975). De Knelpuntennota Welzijnsbeleid: herfst over het welzijnswerk. Waarin democratische controle en decentralisatie dienen als slecht passende schaapskieren voor bureaucraties dirigisme, politieke indamming en ondergraving van het professionele welzijnswerk. In: *Te elfder ure, Maandblad voor politiek en cultuur. Vormingswerk* 2, nr. 18, 163-187. Nijmegen: Te elfder ure.
- Eshuis, Jasper & Arwin van Buuren (2013). Watergovernance: het belang van 'op tijd' samenwerken. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 1, pag. 50-68.
- Esping-Anderssen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Ess, Henk van (2010). *De Google Code*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Ewijk, Hans van (2012a). Samenspel in de sociale zone. In: Jef van Eijcken, Hans van Ewijk & Harrie Staatsen (red.). *Samenleven is geen privézaak. Sociaal werk en actief burgerschap*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Ewijk, Hans van (2012). Op zoek naar professionele vriendschap. In: *Jeugdbeleid*, 1, 17-22. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Ewijk, Hans van (2010a). Youth Work in the Netherlands. History and Future Direction. In: F. Coussée, G. Verschelden, T. Van de Walle, M. Medlinska & H. Williamson (eds.). *The history of youth work in Europe and its relevance for youth policy today*. Vol. 2. Strasbourg: Council of Europe Publishing. Pag. 69-82.
- Ewijk, Hans van (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*. Amsterdam: SWP.
- Ewijk, Hans van (2008). Actief Burgerschap. In: Vincent de Waal, Hans van Ewijk, Inge Scheijmans & Katja van Vliet (red.). *Samenspel in de buurt. Burgers, sociale professionals en beleidsmakers aan zet*. Utrecht: SWP. Pag. 19-35.
- Ewijk, Hans van (2006). *Sociaal werk in Vlaanderen en Nederland: de verschillen*. Lezing op 26 juni 2008 te Brussel.
- Faber, Sjoerd (1982). Kindermoord, in het bijzonder in de achttiende eeuw te Amsterdam. In: Bernard Kruithof, Jan Noordman & Piet de Rooy. *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek*. Nijmegen: SUN. Pag. 332-346.
- Feitsma, H. (1960). *Jeugdige ongeschoolden. Een sociologische beschouwing over een aantal factoren die de mogelijkheid tot sociale en culturele integratie van jeugdige ongeschoolden uit het sociaal zwakke milieu belemmeren*. Assen: Van Gorcum.
- Fennema, Meindert (2001). *De moderne democratie. Geschiedenis van een politieke theorie*. Amsterdam: Het Spinhuis.



- Fever, Frank de, Walter Hellickx & Hans Groetens (red.) (2001). *Handboek Jeugdhulpverlening. Een orthopedagogisch perspectief*. Leuven/Leusden: Acco.
- Fila, Jack & Jeroen J.H. Dekker (2013). *De kunst van het opvoeden*. Zutphen: Walburg Pers.
- Fraanje, M.J. (2011). De overheid kan het niet alleen. In: *Beleid en maatschappij. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 8, 4, 482-485.
- Fraanje, Rien & Hans-Martien ten Napel (2012). De beste, maar niet goed genoeg. In: *Christen Democratische Verkenningen*, winter 2012, pag. 38-45.
- Frame, Murray (2006). *School for Citizens. Theatre and Civil Society in Imperial Russia*. New Haven and London: Yale University Press.
- Frans, K. (1977). *Extreem moeilijk gedrag bij meisjes* (diss.). Groningen: RUG.
- Frederickson, H. George (2004)[1971]. Toward a New Public Administration. In: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes (eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning. Pag. 315-327.
- Freidson, Eliot (2001). *Professionalism, the Third Logic. On the Practice of Knowledge*. Chicago: University of Chicago.
- Freire, Paolo (1972). *Pedagogie der onderdrukten*. Baarn: In den Toren/Anthos.
- Fresco, Loïuse O. (2010). De echte stresstest. In: *NRC Handelsblad*, 3 augustus 2010, pag. 7.
- Friedman, Mark (2007). *Result Based Accountability*. Lecture on the Occasion of the International Conference on Integrated Youth Policy and Integrated Supervision. Rotterdam, January 2007.
- Friedman, Mark (2005). *Trying hard is not good enough. How to Produce Measurable Improvements for Customers and Communities*. Victoria: Trafford Publishing.
- Frissen, Paul (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- Frissen, Paul (2011). De verzorgingsstaat en het verlangen naar gelijkheid. In: *Christen Democratische Verkenningen*, 2, 63-71. Amsterdam: Boom.
- Frissen, Paul (2008). Uitsmijter. In: *Jeugdbeleid*, 2, 163-165. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Frissen, P.H.A. (2007). *De Staat van Verschil. Een Kritiek van de Gelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Frissen, P.H.A. (1999). *De lege staat*. Amsterdam: Nieuwezijds.
- Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Services.
- Frissen, Paul, Philip Marcel Karré & Martijn van der Steen (2011). *Zorg door de staat. Gevolgen van gemeentelijke keuzes in de JGZ. Een essay in opdracht van ActiZ*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York/London: Penguin Books.

- Fung, Archon (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Furedi, Frank (2006). *Waar zijn de intellectuelen?* Amsterdam: Meulenhoff.
- Gageldonk, A. van & A.A.J. Bartels (1990). *Evaluatieonderzoek in de jeugdhulpverlening. Resultaten van een overzichtsstudie*. Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden.
- Garretsen, H. (2001). *Goed geholpen? Over vraagsturing en evidence based werken in zorg en preventie*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- Geelhoed, L.A. (1983). *De Interveniërende Staat. Aanzet voor een instrumentenleer*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Geene, Henk (1994). *Herziening van het stelsel van jeugdbescherming en jeugdhulpverlening. Met het oog op de 21e eeuw*. Utrecht: SWP.
- Geest, Wim van der (2006). Geen beter onderwijs door nostalgische pamfletten. In: *De nieuwe schoolstrijd!* Christen Democratische Verkenningen, herfst 2006. Amsterdam: Boom.
- Gemeente Enschede (2008). *Het kleinste gemene veelvoud. Naar een integrale indicatiestelling in de gemeente Enschede*. Enschede: Gemeente Enschede/Bureau Collegamento.
- Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1976). *Jeugdwelzijn. Op weg naar een samenhangend beleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1974). *Startnota Jeugdwelzijnsbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Gerritsen, Erik (2008). De aanpak van multiprobleem-gezinnen in Amsterdam. Het oplossen van ongetemde problemen in een situatie waarin niemand de baas is. In: Ben Dankbaar, Brechtje Kessener en Jaap Boonstra (red.). *Nieuwe maakbaarheid. Doelgericht veranderen in bedrijf en samenleving in de 21ste eeuw*. Deventer: Kluwer.
- Geul, Arend (2013). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*. Den Haag: Boom Lemma.
- Geul, A. (2006). *Pragmatisme en pragmatiek. Perspectieven op beleidsconstructie*. Den Haag: Lemma.
- Geul, Arend & Huub Spoormans (2010). Overtuigende plannen. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 137-144.
- Geurts, Jac, Henri Goverde & Saartje Sondejker (2010). Participatie als ondernemen: de overheid en burger, welkome gasten. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 101-109.

- GGZ Nederland, Jeugdzorg Nederland, LESCO, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, VOBC LVG (2012). *Handreiking Integrale Zorg*. Utrecht: GGZ Nederland.
- Gier, E. de (2007). *Overpeinzingen bij een activerende participatiemaatschappij* (oratie). Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Gilsing, Rob (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: SCP.
- Gladwell, Malcolm (2005). *Blink. The Power of Thinking Without Thinking*. New York / Boston: Little, Brown and Company.
- Glasbergen, Pieter & Nico Nelissen (2010). Gezag en uitvoering van beleid. Een beschouwing op straatniveau. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 155-164.
- Glastra van Loon, J.F. (1976). *Kanalen graven*. Baarn: In den Toren.
- Godot, E.A. (2006). *Zonde van de tijd. Zeven opstellen over opvoeding*. Amsterdam: SWP.
- Goede, Irene de (2011). Maatschappelijke participatie van jongeren in informele groepen. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart. *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goede, Paul de (2008). Interactief beleid en de gijzeling van een idee. In: Frank Ankersmit & Leo Klinkers (2008). *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Gennep. Pagina 132-147.
- Goetz, A.M. & R. Jenkins (2001). Hybrid Forms of Accountability. Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. In: *Public Management Review*, 3, pag. 363-383.
- Goffman, Erving (1963). *Gestichten. Beschouwingen over de sociale situatie van gedetineerden, psychiatrische patiënten en andere bewoners van 'totale inrichtingen'*. Utrecht: Bijleveld.
- Goodijk, R. (2008). *Herwaardering van de Rijnlandse principes: governance, overleg en engagement*. Assen: Van Gorcum.
- Goodijk, R. (2003). Ondernemen in interactie met de omgeving. Het belang van stakeholdermanagement. In: A. Kolk (Red.) *Basisleerboek Maatschappelijk verantwoord ondernemen*. [www.gitp.nl](http://www.gitp.nl)
- Gorisse, J.J.A.M. & L.F.W. Adriaenssen (2001). *Tilburg, Een Stad Met Een Levend Verleden*. Tilburg: Regionaal Historisch Centrum Tilburg.
- Goslinga, Hans (2013). Je kunt altijd nog niets doen. In: *Trouw*, bijlage Letter & Geest, 7 september, pag. 10-13.
- Gossink, H. (1995). *De brink, plein of markt. Theorie van een communicatieve overheid en praktijk van sociale vernieuwing vergeleken*. Doctoraalscriptie. Enschede: Universiteit Twente.

- Gou, L. de (1943). *De Weeskamer van 's-Gravenhage*. 's-Gravenhage: Trio. (diss.).
- Goudsmit, Arno (2012). *Psychotherapie in Tijden van Administratie. Afgeevinkte frustraties over de nieuwe gekte in de geestelijke gezondheidszorg*. Amsterdam: SWP.
- Graaf, Peter de (2011). Willy Wortels werken samen. In: *de Volkskrant*, 9 juni 2011, pag. 11.
- Graaf, Pim de (2004). The role of civil organisations in ensuring quality of care for persons with an intellectual disability in the Netherlands. In: *The Citizen At The Centre. The position of social NGO's in five European countries*. Utrecht: NIZW. Pag. 9-32.
- Graaf, Nan Dirk de (2005). Perverse prikkels en de verzorgingsstaat. In: Frans Hüsken & Huub de Jonge (red.). *Schemerzones en schaduwzijden. Opstellen over ambiguïteiten in samenlevingen*. Nijmegen: Roelants. Pag. 80-85.
- Grappenhuis, Ferdinand (2013). Geef ook jongeren recht op vast werk. In: *de Volkskrant*, 20 april 2013, pag. 35.
- Green, Samantha, Deanne Zachary & Peter Connery (2013). The Abandoned Generation: Unaccompanied Homeless Youth and Young Adults in America. In: *Jeugdbeleid*, 3, 137-142. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Grin, John (2013). Burgerkracht als idee tussen landelijke politiek en lokale werkvloer. In: Thomas Kampen, Imrat Verhoeven & Loes Verplanke (red.). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep. Pag. 112-130.
- Grinten, Michiel van der & Frank Studulski (2006). *Brede scholen in uitvoering. Nieuwe trends en voorbeelden uit de dagelijkse praktijk*. Amsterdam: SWP.
- Grinten, Michiel van der, Miriam Walraven, Frankl Studulski, Karin Hoogeveen (2004). *Handboek Brede School 0-12 jaar*. Utrecht: Oberon/Sardes.
- Groof, Jan De, Gracienne Lauwers & Vladimir M. Filippov (Eds.)(2001). *Adequate Education Law for Modern Russia*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Groot, Hugo de (1625). *De iure belli ac pacis libri tres, In quibus ius naturae et gentium, item iuris publici praecipua explicantur* (Drie boeken over het recht van oorlog en van vrede, in oorlogstijd en in vrede; waarin het natuurrecht, en het allervolkeren recht, en evenzo de beginselen van het publiek recht worden uiteengezet). Parijs: z. u.
- Groot, A.D. de (1971). *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in gedragswetenschappen*. 's-Gravenhage: Mouton & Co.
- Groot, T.L.C.M. en G.J. van Helden (2007). *Financieel management van non-profit organisaties*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- Grootegoed, Ellen (2013). Van claimcultuur naar schaamtecultuur? In: Thomas Kampen, Imrat Verhoeven & Loes Verplanke (red.). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep. Pag. 81-92.
- Gunsteren, Herman van (2010). *Vertrouwen in democratie*. Amsterdam: Van Gennep.

- Gunsteren, Herman van (2008). *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gunsteren, Herman van (2002). *Stoppen. U kunt het, u wilt het het, u doet het niet*. Amsterdam: Van Gennep.
- Haan, Ido de (2010). Parlementaire democratie en maatschappelijke organisatie. In: *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak. Advies voor economie en samenleving*. Amsterdam: Boom. Pag. 23-48.
- Haan, Ido de (1993). *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action. Vol.2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*. Cambridge: Polity Press.
- Hajer, Froukje (2005). Non-formal and Informal Education in the Netherlands. In: René Clarijs (ed.). *Non-Formal and Informal Education in Europe*. Prague: EAICY.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hall, Peter (1993). Policy Paradigms, Social learning, and the State. In: *Comparative Politics*, 25, 3, pag. 275-296.
- Ham, Marcel (2006) Autonome leerling botst met burgerschap. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, dec. 2006, 4-7.
- Hamel, Gary & Bill Breen (2007). *Het einde van management zoals wij het kennen*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Hamel, Gary & C.K. Prahalad (2006). *De strijd om de toekomst*. Schiedam: Scriptum.
- Haperen, Ton van (2007). Voor onderwijs is het nu of nooit. In: *NRC Handelsblad*, 31 januari 2007, pag. 7.
- Harder, Annemiek T., Erik J. Knorth & Tjalling Zandberg (2006). *Residentiële jeugdzorg in beeld. Een overzichtsstudie naar de doelgroep, werkwijzen en uitkomsten*. Amsterdam: SWP.
- Hart, Paul 't & Mirko Noordegraaf (2010). Leren leven met leiderschap. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma. Pag. 185-192.
- Harthoorn, Jasper (2013). Máxima zal over de vaandels gaan. In: *Brabants Dagblad*, 11 juni 2013, pag. 22-23.
- Hartman, C. & P.W. Tops (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: KCGS.
- Hartman, C. & P.W. Tops (1987). Van overheidsbeelden naar concreet gedrag. In: *Beleidswetenschap, december 1987*, pag. 332-355.
- Hartman, Casper & Pieter Tops (z.j.). *In het vooronder van de publieke zaak. Een werkboek frontlijnsturing*. Den Haag: Nicis.

- Hassel, Daniel van, Evelien Tonkens & Marc Hoijsink (2012). Vluchten in bureaucratie. Bureaucratische gehechtheid onder professionals in de jeugdhulpverlening. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2012, 1, pag. 5-23.
- Hays, H.R. (1960). *Zeden en gewoonten van primitieve volken. Deel I..* Utrecht/Antwerpen: Prisma-boeken.
- Hees, Miep van (2007). Lezing op internationale jeugdconferentie Rotterdam. Geciteerd in: René Clarijs (2007). *The integrated combat against modern pimps and other uncomfortable subjects. Verslag van de conferentie Integraal Toezicht Jeugdzaken 17-19 januari 2007*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs.
- Hees, Miep van & Kete Kervezee (2004). Integraal Toezicht jeugdzaken. Van toezicht op instellingskwaliteit naar toezicht op ketenkwaliteit. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 4/5, 224-235. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Heidenheimer, A.J., H. Hecló & C.T. Adams (1990). *Comparative public policy. The politics of social choice in America, Europe, and Japan*. New York, NY and Houndmills, Basingstoke, Hampshire: St. Martin's Press.
- Heijden, Frans van der & Henk Krijnen (2013). Modern armoedebeleid vraagt om een 'smart state'. Het optimisme en de scepsis van Godfried Engbersen. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2, 16-19.
- Heijne, Bas (2013). Breng het morele debat weer tot leven. In: *NRC Handelsblad*, Boeken, 31 mei 2013, pag. 1-2.
- Heldeman, Joost (2010). *Het geheim van Den Haag*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Heller, Joseph (2011). *Catch-22*. Amsterdam: Anthos.
- Helm. P. van (2011). *First do no Harm. Living group climate in secure juvenile correctional institutions*. Amsterdam: SWP.
- Hemerijck, A.C. (1998). Het leervermogen van de overlegeconomie. In: Frank Hendriks & Theo Toonen (red.). *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.
- Hendriks, Frank (2006). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hendriks, Frank (1996). Bestuurskunde en 'new institutionalism'. Een verkenning. In: *Bestuurskunde*, 5, 217-226.
- Hendriks, Frank & Theo Toonen (red.) (1998). *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.
- Hendriks, Frank & Pieter Tops (red.) (2000). *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Assen: Van Gorcum.
- Hendriks, Frank & Steunenberg, B. (2010). Bewegend tussen verwondering en duiding. Een pleidooi voor meer systematisch internationaal-vergelijkend onderzoek in de bestuurskunde. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.



- Herczog, Maria (2012). De-institutionalism in Central- and Eastern European countries. In: *Jeugdbeleid*, 3, 169-174. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Hermanns, Jo (2011). Jonge mantelzorgers: slachtoffers of helden? In: *Jeugdbeleid*, 3, 165-180. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Hermanns, Jo (2010). Goed geregelde jeugdzorg? In: Huub Pijnenburg (red.). *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP. Pag. 61-79.
- Hermanns, Jo (2009). *Het opvoeden verleerd*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (inaugurele rede)
- Hermanns, Jo (2007). Opvoeden en opgroeien: een visie achter het beleid. In: P. van Lieshout, M. van der Meij & J. de Pree (red.). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Pag. 21-49.
- Hermanns, Jo (2001). *Kijken naar opvoeding. Opstellen over jeugd, jeugdbeleid en jeugdzorg*. Amsterdam: SWP.
- Hermanns, J.M.A. (1992). *Het sociale kapitaal van jonge kinderen*. Utrecht: SWP.
- Hermanns, J.M.A. & A.J. van Montfoort (2007). Hoe pedagogisch verantwoord is het beleid van de Nederlandse overheid? In: P.H.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij & J.C.I. De Pree (red.). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. WRR/ Amsterdam University Press: Den Haag/ Amsterdam.
- Hermanns, J., F. Öry & G. Schrijvers (2005c). *Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen*. Utrecht: Julius Centrum.
- Hermanns, J., C. van Nijnatten, F. Verheij & M. Reuling (red.) (2005b). *Handboek jeugdzorg deel 2. Methodieken en programma's*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Hermanns, J., C. van Nijnatten, F. Verheij & M. Reuling (red.) (2005a). *Handboek jeugdzorg deel 1. Stromingen en specifieke doelgroepen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Hess, David (2007)[1796]. *Hollandia Regenerata*. Nijmegen: Vantilt.
- Heuvel, J. van den (2005). Marktwerving werkt niet in de zorg. In: Ineke Palm (red.). *De zorg is geen markt. Een kritische analyse van de marktwerving in de zorg vanuit verschillende perspectieven*. Rotterdam: Wetenschappelijk bureau SP.
- Heyman, Thomas (2012). *Pamflet over kinderdoding. Voorkomen kan, genezen niet meer*. Nijmegen: aquaZZ.
- Heyman, Thomas (2008). Vondelingen kunnen blijven leven. In: *Jeugdbeleid*, 4, 227-230. Houten: Bohn, Staflei van Loghum.
- Heyting, Frida (1997). *Het vanzelfsprekende en het discutabele*. Amsterdam: SWP.
- Hilhorst, Pieter & Michiel Zonneveld (2013). *De gewoonste zaak van de wereld. Radicaal kiezen voor de pedagogische civil society*. Den Haag: RMO.
- Hintum, M. van (2013). Het kind centraal of een groot experiment? De transitie van de jeugdzorg. Achtergrondgesprek. In: *Maandblad voor Geestelijke volksgezondheid*, 1, 9-13.



- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoefnagels, G.P. (1963). De vereniging voor gezinsvoogdij en haar deskundigheid. In: *Mozaïek. Maandblad van het katholiek verbond voor kinderbescherming*, 5, pag. 90-103.
- Hoenderkamp, J. (2008). *De sociale pijler*. Den Haag: SCP.
- Hofland, Dick (2013). Kappen in woud van hulpverlening. In: *Brabants Dagblad, Spectrum*, 23 februari 2013, pag. 6-7.
- Hofland, H.J.A. (1972). *Tegels lichten of ware verhalen over de autoriteiten in het land van de voldongen feiten*. Amsterdam: Contact.
- Hofstede, Geert (1991). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Contact.
- Hogan, Con (2011). Diversity in harmony in European cities. In: René Clarijs, Irena Guidikova & Thijs Malmberg (eds.). *Diversity and community development. An intercultural approach*. Amsterdam: SWP. Pag. 9-28.
- Hood, Christopher (2004)[1991]. A Public Management for All Seasons. In: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes (eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning. Pag. 503-516.
- Hoogenboom, Bob (2009). *De publiecke saeck. Politie en veiligheid in een verwildeerde wereld*. Den Haag: Boom.
- Hoogenboom, Marcel (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2011, 4, 388-401. Den Haag: Boom Lemma.
- Hoogenkamp, Margéke, Froukje Joosten & Kitty van Voorst van Beest (red.) (2001). *Sociale competentie: een vak apart. Scholen begeleiden naar een nieuwe basisvaardigheid*. Leuven/Leusden: Acco.
- Hoogerwerf, A. (1986). *Vanaf de top gezien: visies van de politieke elite*. Amsterdam: Sijthoff.
- Hoogerwerf, A. (1985). Een Beleid tegen Bureaucratisme. In: H.A. van der Heijden & J. Kastelein (red.). *Succes- en Faalfactoren bij Bestuurlijke Reorganisaties*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hoppe, R. (1989). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd. Over beleid ontwerpen en probleemvorming*. Oratie. Muiderberg: Coutinho.
- Horowitz, Alexandra (2013). *Met andere ogen*. Amsterdam: Balans
- Horst, Mark van der (2006). *Bestuurlijke spaghetti*. Arnhem: Lenthe.
- Horst, W. ter (1999). *Het herstel van het gewone leven. Een handleiding aan de alledaagse opvoeders (ouders, onderwijsgeven, groepsleiding, gezinsverzorgster) in de problematische opvoedingssituatie en hun begeleiders*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghum.

- Horstman, Klasien (2011). De stem van ouders. In: J. Lamé (red.). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Horstman, Klasien (2010). *Dikke kinderen, uitgebluste werknemers en vreemde virus-sen. Filosofie van de publieke gezondheidszorg in de 21e eeuw*. Inaugurele rede. Maastricht: Universiteit van Maastricht.
- Hout, Eelco van (2007). *Zorg in spagaat. Management van hybride, maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Lemma. (diss.)
- Hout, A.C. van den (1996). Vernieuwing van de zorg: op weg naar een transmurale zorg? In: N.J.M. Nelissen, T. Ikink & A.W. van der Ven (red.). *In staat van vernieuwing. Maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud*. Bussum: Coutinho.
- Houten, Maaïke van (2013). 'Burger overvragen is heilloze weg.' In: *Trouw*, de Verdieping, 16 mei 2013, pag. 5.
- Houwelingen, Pepijn van (2013). De voorspoed van rampspoed. In: Paul Schnabel (red.). 2013. *Van pech en rampspoed*. Den Haag: SCP.
- Houwelingen, Pepijn van & Esther van den Berg (2011). Thuiskomen bij lotgenoten. Zelfhulpgroepen als informele groepen. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart. *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hudig, J.C. (1955). De ontwikkeling van het kinderrecht. In: Nationale federatie de Nederlandse bond tot Kinderbescherming. *Vijftig jaar kinderwetten*. Alphen aan den Rijn: Samson. Pag. 21-28.
- Hughes, Lotte (2003). *The no-nonsense guide to indigenous peoples*. Oxford/London: Verso/New Internationalist Publications Ltd.
- Huizinga, J. (1948). Uitzichten: 1533-1584. In: *Verzamelde werken, deel II*. Haarlem: Tjeenk Willink.
- Huizinga, Johan (1941). *Nederland's beschaving in de zeventiende eeuw. Een schets*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Hurenkamp, Menno & Evelien Tonkens (2011). *De onbeholpen samenleving. Burger-schap aan het begin van de 21ste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hutschemaekers, Giel (2010). Praktijk én wetenschap. Zoeken naar werkzame al-lianties. In: Huub Pijnenburg (red.). *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP. Pag. 101-119.
- Idenburg, Philip A. (1999). *Het gaat om mensen. Excellente veranderaars in organisa-ties*. Amsterdam: Balans.
- Idenburg, Ph. A. (red.)(1983). *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspec-tieven voor morgen*. Amsterdam/Rijswijk: Meulenhoff/SCP.
- Idenburg, Ph. J. (1960). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: Wolters.
- Iedema, Remko & Patricia Wiebinga (2010). *Profiel van de Nederlandse overheid. Or-ganisatie, beleid en besluitvorming*. Bussum: Countinho.

- IJzendoorn, M.H. van (2008). *Opvoeding over de grens. Gehechtheid, trauma en veerkracht*. Amsterdam: Boom academic.
- Illich, Ivan (1978). *Grenzen aan de geneeskunde*. Baarn: Het Wereldvenster.
- Ingen, E. van (2009). *Let's come together and unite. Studies of the changing character of voluntary association participation*. Ridderkerk: Ridderprint.
- Inspectie Jeugdzorg (2013). *Metten van uitkomsten van behandelingen in de jeugdzorg*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.
- Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor het Onderwijs, Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid & het Verwey-Jonker Instituut (2003). *Horen, zien, niet zwijgen. Deel I. Onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties*. Z.p.: z.u.
- Interdepartementale stuurgroep jeugdfragen (1970). *Overzicht van leeftijdsgrenzen in wettelijke bepalingen*. Den Haag: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.
- Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen (1984). *Tussen droom en daad. Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen*. Rijswijk: Ministerie van WVC, Ministerie van Justitie, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen (1984). *Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Jager-Vreugdenhil, Marja (2012). *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Amsterdam: AUP. (diss.)
- Jagtenberg, Rob & Annie de Roo (2012). Maatschappelijke opbrengsten van Eigen Kracht-conferenties. In: *Jeugdbeleid*, 1, pag. 33-38. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Janis, I.L. (1972). *Victims of Groupthink*. New York: Houghton Mifflin.
- Jansen, M.G. & J.H.L. Oud (1993). *Residentiële hulpverlening geëvalueerd*. Nijmegen: KUN.
- Jansma, Frank (2006). Leraren nemen heft steeds meer in eigen hand. In: *De nieuwe schoolstrijd! Christen Democratische Verkenningen, herfst 2006*. Amsterdam: Boom.
- Janssen, Hans (red.) (2011). *Samen opvoeden. Oriëntatie op pedagogische werkvelden*. Bussum: Coutinho. Pag. 17-58.
- Janssens, Jan (2012). *Jeugdzorg en orthopedagogiek*. Afscheidsrede. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Janssens, J.M.A.M. & A. Kemper (1996). Uitgangspunten en effecten van video-hometraining. In: *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 35, 178-193.

- Jensma, Folkert (2012). Als Napoleon een Maori was geweest. In: *NRC Handelsblad*, 19 mei 2012, katern Opinie & Debat, pag. 7.
- Jeugdzorgbrigade (2007). Eindrapportage Jeugdzorgbrigade. [http://www.eerstekamer.nl/id/vhzwk4ietvya/document\\_extern/w28168slotrap\\_jeugdzorg/f=/w28168slotrap-jeugdzorg.pdf](http://www.eerstekamer.nl/id/vhzwk4ietvya/document_extern/w28168slotrap_jeugdzorg/f=/w28168slotrap-jeugdzorg.pdf)
- Jeugdzorgbrigade (2005). Rapport 2. [http://www.eerstekamer.nl/id/vi2jnf8tyhzk/document\\_extern/w28168tweederaap\\_jeugdzorg/f=/w28168tweederaap-jeugdzorg.pdf](http://www.eerstekamer.nl/id/vi2jnf8tyhzk/document_extern/w28168tweederaap_jeugdzorg/f=/w28168tweederaap-jeugdzorg.pdf)
- Johnson, Barry (2006). *Handbook of Polarity Management*. Amherst: HRD Press.
- Johnson, Norman (1987). *The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Jong Gierveld, J. de & Van Tilburg, T.G. (1992). Triangulatie in operationaliseringsmethoden. In: G.J.N. Bruinsma & M.A. Zwanenburg (red.). *Methodologie voor bestuurskundigen. Stromingen en methoden*. Muiderberg: Coutinho. Pag. 273-298.
- Jonge, G. de & A. P. van der Linden (2007). *Jeugd & Strafrecht*. Deventer: Kluwer
- Kagie, Rudie (1979). *De Kinderbeschermers*. Baarn: Het Wereldvenster.
- Kalk, E. (1996). Te veel bestuurders en te weinig volksvertegenwoordigers. Over de noodzaak van politieke vernieuwing. In: L. Veldheer. *De inspraak voorbij*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Kampen, Thomas, Imrat Verhoeven & Loes Verplanke (red.)(2013). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kamphuis, M., A.J. Sevenhuijsen, A.L. Janse de Jonge, G.C van Niftrik, C. Idenburg-Kohnstamm, P.S. Bakker, J.K. Bakker (1951). *Helpen als Ambacht. Studies over maatschappelijk werk*. Baarn: Bosch & Keuning.
- Karré, Philip (2006). Caleidoscooporganisaties. Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties. In: Taco Brandsen, Wim van de Donk & Patrick Kenis. *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Karstanje, P.N. (1989). Gevalsstudie als methode van beleidsonderzoek. In: B.C. Swaans-Joha & J.J. Hox (red.). *Praktijkgericht onderzoek. Debat, design, data*. Amersfoort/Leuven: Acco.
- Karsten, Luchien (2008). Managementconcepten in de overheidsdienst. Een historische terugblik. In: Frank Ankersmit & Leo Klinkers (red.). *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Gennep. Pagina 61-85.
- Kelk, C. (2007). Recht en verantwoordelijkheden binnen de justitiële inrichtingsmuren. In: J.W. Duyvendak e.a. (red.). *Macht en verantwoordelijkheid. Essays voor Kees Schuyt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kennedy, James (2013). Meer kosten? Dan minder lasten. In: *NRC Handelsblad*, 6 april 2013, pag. 27.

- Kennedy, James (2010b). *Bezielende verbanden. Gedachten over religie, politiek en maatschappij in het moderne Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Kennedy, James (2010a). Dwarse burgers. Amerikaanse lessen in dissidentie voor Nederland. In: Imrat Verhoeven & Marcel Ham (red.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Kennedy, James C. (2009). *Bezielende verbanden. Gedachten over religie, politiek en maatschappij in het moderne Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Kensen, Sandra (2009). De kracht van waarderend onderzoek: ruimte scheppen voor verandering. In: Gerhard Smid & Etiënne Rouwette (red.). *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*. Assen: Van Gorcum.
- Kersbergen, Kees van (1995). *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London and New York: Routledge.
- Keultjes, Hanneke (2009). Sms'en en twitteren verbieden bij Kamerdebat. In: *Brabants Dagblad*, 25 juni 2009, pag. 4.
- Key, Ellen (1906). *De eeuw van het kind. Studiën*. Zutphen: Thieme.
- Kim, W, Chan & Renée Mauborgne (2007). *De blauwe oceaan. Creatieve strategie voor nieuwe, concurrentievrije markten*. Amsterdam / Antwerpen: Business Contact.
- Kim, W, Chan & Renée Mauborgne (2004). Blue Ocean Strategy. In: *Harvard Business Review*, October 2004.
- Kim, W, Chan & Renée Mauborgne (2002a). Hoe herken je een succesvol commercieel idee? In: *Harvard Business Review*. Zaltbommel: Thema.
- Kim, W, Chan & Renée Mauborgne (2002). Mogelijkheden om nieuwe marktruimte te creëren. In: *Harvard Business Review*. Zaltbommel: Thema.
- Kiselev, Vladimir (2001). Le Palais de la jeunesse et de la créativité de Saint Petersburg (Russie). In: CEMEA (2001). *Comment peut-on définir les objectifs de la politique jeunesse dans nos différents pays et dans nos organisations?* Paris: CEMEA. Pag. 11-16.
- Kiselev, Vladimir, Maria Basina & Oxana Shubina (2005). The System of Non-Formal Education of Children in Russian Federation. In: René Clarijs (ed.). *Non-formal and Informal Education in Europe*. Prague: EAICY. Pag. 89- 95.
- Kleerekoper, Loes (2011). Opvang = opvoeden. Het werkveld kinderopvang. In: Hans Janssen (red.). *Samen opvoeden. Orëntatie op pedagogische werkvelden*. Bussum: Coutinho. Pag. 78-100.
- Klerck, Willem de (2006). *2 is te weinig, 3 is te veel? Analyse van de overheidstussenkoms in het interprofessionele overleg*. (diss) Gent: Universiteit Gent.
- Kloosterman, M. & J.W. Veerman (1999). *Boddaert belicht*. Utrecht: VOG.
- Kloot Meijburg, Maarten van der & Jan Wever (2011). De tijd voor 'power to the people' is nu. Democratie als wapen tegen de crisis. In: *Het Financieele Dagblad*, 24 december 2011, pag. 31.

- Klukhuhn, André (2013). *De algehele geschiedenis van het denken, of het verbond tussen filosofie, wetenschap, kunst en godsdienst*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Klukhuhn, André (2011). *Alle mensen heten Janus. Het verbond tussen filosofie, wetenschap, kunst en godsdienst*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Knol, Meta (2006). This is America. In: Meta Knol & Pauline Terreehorst (red.). *This is America. Visies op de Amerikaanse droom*. Amsterdam: Meulenhoff. Pag. 13-68.
- Knuttel, Mr. W.P.C. & Alten, Ida (1957). *Oud-pupillen antwoorden. Een onderzoek naar de levensloop van 160 oud-pupillen van de voogdijvereniging "Tot Steun"*. Amsterdam: Uitgeverij Ploegsma.
- Koens, M.J.C. & A.P.M.J. Vonken (red.)(2006). *Personen- en familierecht. Tekst en commentaar*. Den Haag: Kluwer.
- Kok, J.J.M. (2003). *Talenten transformeren. Over het nieuwe leren en nieuwe leerarrangementen*. Oratie. Eindhoven: Fontys Hogescholen PABO.
- Kok, Hans (2002). Het indicatiebesluit: een illusie? In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 2002, 4/5, 201-209. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Kolthoff, E.W. (2007). *Ethics and New Public Management*. Amsterdam: Boom Juridische uitgevers.
- Komrij, Gerrit (2011). Van Aristoteles tot Wikileaks. In: *NRC Handelsblad*, 5 mei 2011, pag. 24.
- Konijn, Theo & Willem van Spijker (2008). *Vitale coalities en regie in het publieke domein*. Baarn: Van Vieren.
- Kopell, J.G. (2005). Pathologies of Accountability. ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder. In: *Public Administration Review*, 1, 94-109.
- Koppenjan, Joop (2012). *Het verknijpte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Korsten, A.F.A. (1979). *Het spraakmakende bestuur. Een studie naar de effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid* (diss.). Den Haag: Vuga-Boekerij.
- Kort, Marcel de (1995). *Tussen patiënt en delinquent. Geschiedenis van het Nederlandse drugsbeleid*. Rotterdam/Hilversum: EUR/Verloren (diss.)
- Kouwenhoven, Andreas (2013). Uw mening graag, voor spek en bonen. In: *NRC Handelsblad*, 22 februari 2013, pag. 9.
- Krasner, Stephen D. (1988). Sovereignty. An Institutional Perspective. In: *Comparative Political Studies*, 21, 1, pag. 66-94.
- Krasner, Stephen D. (1984). Approaches to the state. Alternative conceptions and historical dynamics. In: *Journal of Comparative Politics*, 16 (January). New York: City University of New York.
- Krol, Ronald van de (2010). Een vader die Tos heet. In: *Het Financieele Dagblad*, 5 februari 2010, pag. 8.



- Kruis, G. (1993). Tussen tevredenheid en wanhoop; een voorbeschouwing. In: *Op-groeien in onzekerheid, Jaarboek 1993 PON*. Den Bosch: Instituut voor Advies, Onderzoek en Ontwikkeling in Noord-Brabant.
- Kruiter, Albert Jan (2013a). Mijn onbegrijpelijke, willekeurige, punitieve overheid. In: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 3, pag. 339-345.
- Kruiter, Albert Jan (2013). Nudge in werktuig controlestaat. In: *NRC Handelsblad*, 23 juli 2013, pag. 14.
- Kruiter, A.J. (2010). *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kruithof, B. (2005). Kinderbescherming. In: J. Hermanns, C. van Nijnatten, F. Verheij, M. Reuling (red.). (2005). *Handboek jeugdzorg deel 1. Stromingen en specifieke doelgroepen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum. Pag. 7-21
- Kruithof, B (1990). *Zonde en deugd in domineesland. Nederlandse protestanten en problemen van opvoeding zeventiende tot twinstigste eeuw*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kruithof, Bernard, Jan Noordman & Piet de Rooy (red.). (1982). *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek*. Nijmegen: SUN.
- Kuiper, N.Y. & H. van Goor (1991). De relatie tussen aantal en type sleutelinformanten en de volledigheid van informatie. In: *Sociologische Gids*, 6.
- Kullberg, Jeanet (2011). Buurttuinen: seizoensgebonden banden in de publieke ruimte. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart (2011). *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kunneman, Harry (2005). *Voorbij het dikke-ik. Bouwstenen voor een kritisch humanisme*. Utrecht/Amsterdam: Humanistics University Press/SWP.
- Kunneman, Harry (1996). *Van theemuts-cultuur naar walkman-ego. Contouren van postmoderne individualiteit*. Amsterdam: Boom.
- Kwakkelstein, Tobias, Aart van Dam & Ardaan van Ravenzwaai (red.) (2012). *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*. Den Haag: Boom Lemma.
- Laan, Geert van der (1990). *Legitimatatieproblemen in het maatschappelijk werk*. Utrecht: SWP.
- Lagendijk, E. & A. Bürmann (2006). *De gemeente, burgerinitiatieven en de ongebonden vrijwilliger*. Den Haag: Commissie Vrijwilligersbeleid.
- Lagerweij, Nijs & Janna Lagerweij-Voogt (2004). *Anders kijken. De dynamiek van een eeuw onderwijsverandering*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Lambert, M.J. (1992). Psychotherapy outcome research. Implications for integrative and eclectic therapists. In: J.C. Norcross & M.R. Goldfield (eds.). *Handbook of psychotherapy integration*. New York: Basic Books. Pag. 94-129.



- Lambert, M.J. & A.E. Bergin (1994). The effectiveness of psychotherapy. In: A.E. Bergin & S.L. Garfield (eds.). *Handbook of Psychotherapy And Behavior Change*. New York: Wiley. Pag. 143-189.
- Lamé, J. (red.) (2011a). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Lamé-Brand, Henny (2011). Het offensief: 'Rotterdam verklaart de oorlog aan huiselijk geweld'. In: J. Lamé (red.). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Landry, Charles (2008). *The creative city. A toolkit for urban innovators*. London/Sterling, VA: Comedia/Earthscan.
- Landry, Charles (2007). *The art of city making*. London/Sterling, VA: Earthscan.
- Langen, Miek De (1993). *Overheidszorg voor kinderen. Over legitimatie en grenzen van overheidsbemoeienis met het gezins- en kinderleven*. Arnhem: Gouda Quint.
- Langeveld, M.J. (1952). *Maatschappelijke verwildering der jeugd. Rapport betreffende de geestesgesteldheid van de massajeugd*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Wetenschappen en Kunst en het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk.
- Lans, Jos van der (2005). *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*. Amsterdam: Augustus.
- Lanting, Menno (2010). *Connect! De impact van sociale netwerken op organisaties en leiderschap*. Schiedam: Business Contact.
- Laroui, Fouad (2011). *Poldermarokkanen*. Breda: De Geus.
- Leeuw, A.C.J. de (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte. Over inspanning en resultaat van besturen*. Assen: Van Gorcum.
- LeGault, Michael R. (2006). *Think. Why Crucial Decisions Can't Be Made in the Blink of an Eye*. New York: Threshold Editions.
- Lems, Matthijs & Semin Suvavierol (2012). De inhoud van 'burgerschap' in de inburgeringscursus en burgerschapsonderwijs. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 3, pag. 280-296.
- Lendering, Jona (2005). *Polderdenken. De wortels van de Nederlandse overlegcultuur*. Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep.
- Leijendekker, Marc (2011). Goed onderwijs? Vertrouw de leraar. In: *NRC Handelsblad*, 12 juli 2011, pag. 6 en 9.
- Lesève-Nicolle, Catherine (2001). Politiques de jeunesse en Europe. Lezing op congres 26 januari 2001, Marly LeRoi – Frankrijk. In: CEMEA (2001). *Comment peut-on définir les objectifs de la politique jeunesse dans nos différents pays et dans nos organisations?* Paris: CEMEA. Pag. 3-9.

- Levering, Bas (2013). Over de samenleving die bij een strenge opvoeding past. In: *Pedagogiek in Praktijk*, januari 2013, pag. 3.
- Levering, Bas (2010). Evidence based is nog teveel een reclameslogan. In: *Pedagogiek in Praktijk*, september 2010, pag. 28-33.
- Liebowitz, Stan J. & Stephen E. Margolis (1999). Path Dependence. Opgehaald op <http://encyclo.findlaw.com/0770book.pdf>
- Lieshout, Peter van (2007). *The need for an integrated approach*. Lecture on the Occasion of the International Conference on Integrated Youth Policy and Integrated Supervision. Rotterdam, January 2007.
- Lijphart, A. (1992). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: Becht.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.
- Lindblom, Charles E. (2004)[1959]. The Science of "Muddling Through". In: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes (eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning. Pag. 177-187.
- Linde, Maarten van der (2007). *Basisboek Geschiedenis Sociaal Werk in Nederland*. Amsterdam: SWP.
- Linden, F.J. van der (1990). *Groot worden in een klein land. Feiten en cijfers uit het onderzoek naar de leefwereld van jongeren tussen 12 en 21 jaar*. Nijmegen: ITS.
- Linden, A.P. van der, F.G.A. ten Siethoff & A.E.I.J. Zeijlstra-Rijpstra (2009). *Jeugd en recht*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Linden, A.P. van der, F.G.A. ten Siethoff & A.E.I.J. Zeijlstra-Rijpstra (2005). *Jeugd en Recht*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemma's of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Locke, J. (1913). *Some Thoughts concerning Education*. London: Cambridge University Press.
- Loeffen, M., H. Ooms & H. Wijergangs (2004). Orderingsmodel is 'must' voor effectieve jeugdzorg. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 7, 102-113. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Lorenz, Chris (2008). De universiteiten en het New Public Management. In: Lorenz, Chris (red.). *If you're so smart, why aren't you rich?* Amsterdam: Boom.
- Lub, Vasco (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom Lemma.
- Luyten, Marcia (2006). Moeizaam moraliseren op het vmbo. In: Evelien Tonkens, Justus Uitermark & Marcel Ham (red.). *Handboek moraliseren*. Amsterdam: Van Gennep.
- Maarse, H. (2011). *Markthervorming in de zorg*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.

- Maas, A.J.J.A. (1993). Organiseren, configureren, integreren, blokkeren en managen. Aanzetten tot een andere methodologie. In: W. de Laat & A. Maas. *Configuratieve Integratie theorie*. Delft: Eburon.
- Magnin, Jean-Francois (2005). The changing role of non-formal education in the education system. In: *Youth of Europe, 2005, 2*, 15-19. Prague: EAICY.
- Mak, Geert (2008). *De goede stad*. Amsterdam: Olympus.
- Mak, Geert (2004). *De mercator sapiens anno 2004. Over eenzaamheid, moed en vertrouwen*. Raiffeisenlezing 31 maart 2004.
- Malmberg, Thijs (2011). The need for a renewed and interculturally competent citizenry. The way ahead. In: René Clarijs, Irena Guidikova & Thijs Malmberg (2011). *Diversity and community development. An intercultural approach*. Amsterdam: SWP. Pag. 69-77.
- Malmberg, Th. (1990). Omzien in tevredenheid? De rol van de rijksoverheid toen, nu en straks. In: H.W. van den Ende (red.). *Heroriëntering Particulier Initiatief. Bundel opstellen over de jeugdhulpverlening ter gelegenheid van het opheffen van het Werkoerband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland*. Utrecht: WIJN. Pag. 133-148.
- Malmberg, Thijs, Willie van Eijs & René Clarijs (2013). Burgers betrekken bij beleid. De kracht van de kleinste schakel. In: *Jeugdbeleid, 2*, 63-70. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Malmberg, Thijs et al. (2004). *Handhaven ASAP! Verslag intensief seminar 2003. Artikelen*. Nieuwegein: Ordina.
- Malofeev, N.N. (2000). Development of special education in Russia in a historical perspective compared to the West. In: Jan de Groof & Gracienne Lauwers (Eds.). *A new framework of special education in the Russian federation*. Antwerpen/Apeldoorn: 2010.
- Manin, Bernard (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1984). The new institutionalism. Organizational factors in political life. In: *American Political Science Review, 78 (3)*, 734-749.
- Marvell, Andrew (1971). The Character of Holland. In: *The poems and letters of Andrew Marvell*. Oxford: Clarendon Press.
- Maso, I. (1992). *Kwalitatief onderzoek*. Meppel/Amsterdam: Boom.
- Mathews, D. (1999). *Politics for People. Finding A Responsible Public Voice*. Champaign, IL: University of Illinois Press.
- Matthijs, Mich & Marian Vincken (1997). *De zorg voor de jeugd. Jeugdzorg in vogelvlucht*. Utrecht: NIZW.
- Mayer-Schönberger, Viktor & Kenneth Cukier (2013). *De big data-revolutie. Hoe de data-explosie al onze vragen gaat beantwoorden*. Amsterdam: Maven Publishing.
- McCaskey, M. (1982). *The executive challenge. Managing change and ambiguity*. Boston/London: Pitman.

- Meer, Daniël van der (2011). Meldplicht of populistische chantage. In: J. Lamé (red.) (2011). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Meerhof, Fred (2011). Burgerinitiatief als democratisch fundament. In: *Beleid en maatschappij. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 8, 4, pag. 475-481.
- Meijer, Remco (2011). SP laat zich op de site inspireren door de 'kennis van de massa'. In: *de Volkskrant*, 30 juni 2011, pag. 9.
- Meijnen, G.W. (2007). Vermaatschappelijking in het onderwijs; enkele suggesties. In: P.H.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij & J.C.I. De Pree (red.). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. WRR/Amsterdam University Press: Den Haag/Amsterdam.
- Meinema, Thea (2000). *Waar resultaten tellen. Results Based Accountability in de Verenigde Staten*. Utrecht: NIZW.
- Meriënboer, Johan van, Peter Bootsma & Peter van Griensven (2008). *Van Agt. Biografie. Tour de force*. Amsterdam: Boom.
- Mersbergen, Sander van (2011). Wikipedia wil ook in Nederland meer. In: *Brabants Dagblad*, 17 juni 2011, pag. 2.
- Mertens, Ferdinand (2009). Bestuurskundige oraties: waar gaan ze over? In: *Bestuurskunde*, 2009, 3, pag. 70-79.
- Mertens, F.J.H. (2006). *Toezicht in een polycentrische samenleving*. Oratie. Delft: TU Delft.
- Merton, R.K. (1964). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Mesman Schulz, K., A. van Gageldonk & C.T.H.M. Messing (1993). *Een toekomst voor jeugdhulpverlening. Verwachtingen over de hulpvraag van jeugdigen en aanbevelingen voor toekomstig beleid*. Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden.
- Meteren, Wilma van (2013). Vadertje staat? Die kan wel inpakken. In: *Trouw*, de Verdieping, 10 mei 2013, pag. 4-5.
- Metz, Judith, Lucas Meijs, Lonneke Roza, Eva van Baren & Niek Hoogervorst (2012). De rol van civil society in de transitie van jeugdzorg. In: *Jeugdbeleid*, 2, 71-79. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Meulen, J.H. van der (1981). *Follow-up onderzoek oudere meisjes kinderbeschermingstehuizen*. Groningen: Criminologisch Instituut.
- Meurs, Pauline (2008). De samenhang tussen structuurdenken en professionaliteit. In: *Jeugdbeleid*, 2, 127-132. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Meyers, S.J. (1918). *Rijksopvoedingsgestichten, meer in het bijzonder dat voor meisjes en de resultaten daar verkregen*. Amsterdam, z.u. (diss.)
- Michels, Ank & Laurens de Graaf (2009). Maatschappelijke en politieke verantwoordelijkheid in de wijk. In: H.P.M. van Duivenboden, E.J.Th. van Hout, C.J. van Montfort & J.C. Vermaas (red.). *Publieke verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma. Pag. 301-312.

- Miedema, S. & G.J.J. Biesta (1989). *Filosofie van de pedagogische wetenschappen*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Mierlo, J.G.A. van & L.G. Gerrichhauzen (1988). *Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij. Een bestuurskundige benadering*. Lochem: De Tijdstroom.
- Milikowski Herman (1967). *Lof der onaangepastheid, een studie in sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid*. Meppel: Boom.
- Minderman, Goos (2008). *Legitimatie & Verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Amsterdam: VU.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2011). *Integratie, binding en burgerschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1969). *Nota Jeugdbeleid. Nota van de minister van CRM aan de Staten-Generaal*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Jeugd en Gezin (2008). *Nota Gezinsbeleid. De kracht van het gezin*. Den Haag: Ministerie van Jeugd en Gezin.
- Ministerie van Justitie (1971). *Jeugdbescherming en Justitie, schets voor organisatie en structuur*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010). *Perspectief voor jeugd en gezin*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1996). *Lokaal welzijnsbeleid in vijf steden*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1994). *Regie in de jeugdzorg*. Rijswijk: Ministerie van WVC.
- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1988). *Meerjarenprogramma jeugdbeleid 1988*. Rijswijk: WVC.
- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (z.j.). *Nota Jeugdbeleid: ontwikkelingen, visie en maatregelen*. Rijswijk: Ministerie van WVC.
- Ministry of Health, Welfare and Sport (2000). *Early Childhood Education and Care Policy in the Netherlands*. Den Haag: Ministry of Health, Welfare and Sport.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel (2006). *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*. Schiedam: Scriptum Management.
- Moenaert, R. & H. Robben (2006). *Visionaire Marketing*. Schiedam: Lannoo Campus / Scriptum.
- MOgroep (2006). *Beleidskader 2006-2010 Maatschappelijk Ondernemers Groep*. Utrecht: MOgroep.
- MOgroep (2005). *Governancecode Jeugdzorg*. Utrecht: MOgroep.
- Mol, A. (2006). *De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen*. Amsterdam: Van Gennep.

- Molenveld, Astrid (2009). *Keuzevrijheid of padafhankelijk? De invloed van politieke ideologieën op de uitvoering van de Wet werk en bijstand*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Montfoort, Adri van (2010). Geen hulp zonder recht, geen recht zonder hulp. In: Huub Pijnenburg (red.). *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP. Pag. 121-135.
- Montfoort, Adri van (2008). *Professionaliteit en nuchterheid in jeugdzorg en jeugdbeleid* (lectorale rede). Leiden: Hogeschool Leiden.
- Montfoort, Adri van (1994). *Het topje van de ijsberg. Kinderbescherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief* (diss.). Utrecht: SWP.
- Montfoort, A.J. van & C.P.G. Tilanus (2007). *Jeugdzorg & jeugdbeleid*. Amsterdam: SWP.
- Montfort, Cor van (2010). De taal van de bestuurskunde. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 71-75.
- Montfort, Cor van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Lemma.
- Montfort, C. van (2004). *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*. Webpublicatie 2. Den Haag: WRR.
- Montfort, C. van (1995). *Institutionele hervormingen in theoretisch perspectief*. Utrecht: ISOR.
- Montfort, Cor van en Mark van Twist (2009). Grensvervaging en legitimiteit. In: H.P.M. van Duivenboden, E.J.Th. van Hout, C.J. van Montfort & J.C. Vermaas (red.). *Publieke verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.
- Moolen, Jan van der & Else-Marie Peeters (2007). De maatschappelijke onderneming als schijnoplossing. In: *Tijdschrift voor Volkshuisvesting*, 2, 24-29.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge (MA) / London: Harvard University Press.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organisation*. London: Thousand Oaks.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mout, M.E.H.N. (2006). *Plakkaat van verlatinge*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Mouwen, C.A.M. (2006). *Sturing en governance in de moderne non-profitorganisatie*. Assen: Van Gorcum.
- Mouwen, C.A.M. (2004). *Strategische planning voor de non-profit organisatie*. Assen: Van Gorcum.
- Mul, Jos de (2011a). *Paniek in de polder. Polytiëk en populisme in Nederland*. Zoetermeer: Klement.
- Mul, Jos de (2011). En ze polderden nog lang en gelukkig. In: *NRC Handelsblad*, 9 april 2011, bijlage Letter & Geest, pag. 5.



- Mulock Houwer, D.Q.R. (1961). De noodzaak tot zelfkritiek in de kinderbescherming. In: *De Koepel*, 1, pag. 13-19.
- Murāne, Iveta (2008). Interest Related Education in Latvia. In: René Clarijs (ed.). *Leisure and Non-Formal Education. A European overview of After- and Out-of-School Education*. Prague: Zenka.
- Musil, Robert (1989). *De man zonder eigenschappen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Naaktgeboren, C. (1987). Wonder en realiteit in verleden en heden; een verkenning van de gedachten over zwangerschap en baring bij onze voorouders. In: H.M. Depuis, C. Naaktgeboren, D.J. Noordam, J. Spanjer & F.W. van der Waals. *Een kind onder het hart. Verloskunde, volksgeloof, gezin, seksualiteit en moraal vroeger en nu*. Amsterdam: Meulenhoff.
- National Performance Review (2004)[1993]. From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. In: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes (eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning. Pag. 556-563.
- Nationale Ombudsman, De (2013). *Mijn onbegrijpelijke overheid. Verslag van de Nationale Ombudsman over 2012*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman, De (2010). *Voorbij het conflict. Verslag van de Nationale Ombudsman over 2009*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nicolasen, Lidy (2010). 'Hoe moet je zeggen: we geven echt wel om je, je hoort erbij.' In: *de Volkskrant*, 9 april 2010, pag. 12-13.
- Nietzsche, F. (1980). *Over de genealogie van de moraal. Een polemisch geschrift*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Noah, Harold J. & Max E. Eckstein (1998). *Doing Comparative Education: Three Decades of Collaboration*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre of the University of Hong Kong.
- Noorda, Jaap, Marien van Schijndel & Henk Spies (2002). Jongerenwerk: hobbyisme of professie? Over de noodzaak van verdere professionalisering. In: R.P. Hortulanus & J.E.M. Machielse, *Het Sociaal Debat. Deel 8. Ontmoeting, ontspanning en ontplooiing*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Noordam, D.J. (1987). Volmaakt geluk? Vier eeuwen huwelijk en gezin in Nederland. In: H.M. Depuis, C. Naaktgeboren, D.J. Noordam, J. Spanjer & F.W. van der Waals. *Een kind onder het hart. Verloskunde, volksgeloof, gezin, seksualiteit en moraal vroeger en nu*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Noordam, D.J. (1987). Lust, last en plezier: vier eeuwen seksualiteit in Nederland. In: H.M. Depuis, C. Naaktgeboren, D.J. Noordam, J. Spanjer & F.W. van der Waals. *Een kind onder het hart. Verloskunde, volksgeloof, gezin, seksualiteit en moraal vroeger en nu*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Noordam, N.F. (1982). Cats als volksopvoeder. In: Bernard Kruithof, Jan Noordman & Piet de Rooy. *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek*. Nijmegen: SUN. Pag. 307-317.



- Noordegraaf, Mirko (2011). Er zijn grenzen. Over de (lastige) vermenging van bedrijfsmatige en professionele standaarden. In: J. Lamé (red.). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Noordegraaf-Eelens, Liesbeth & Lotte van Vliet (2012). Morele verantwoordelijkheid te midden van meervoudigheid. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 4, 381-394.
- Noordervliet, Nelleke (2003). *Nederland in de Gouden Eeuw*. Zwolle/Amsterdam: Waanders/Rijksmuseum.
- Noordman, Jan (1982). Pedagogische ideeëngeschiedenis. In: Bernard Kruithof, Jan Noordman & Piet de Rooy. *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek*. Nijmegen: SUN. Pag. 139-155.
- Nooteboom, Bart (2008). We denken veel te simpel over marktwerking – kijk beter naar de knelpunten. In: *NRC Handelsblad* 24 mei 2008. *Opinie & Debat*, pag. 13.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis & Barry R. Weingast (2009). *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Notten, Ton (2012). *Vleermuisouders en andere essays over het opgroeien in de stad*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Nys, K. (2004). Empowerment als leidend beginsel. In: L. Vandemeulebroecke & A. De Munter (red.). *Opvoedingsondersteuning; visie en kwaliteit*. Leuven: Universitaire Pers.
- Obbink, Hanne (2013). 'We moeten af van de opgeknijpte zorg.' In: *Trouw*, 27 maart 2013, pag. 26-27.
- Obbink, Hanne (2007). Eerst leren zwemmen, dan in het diepe. In: *Trouw*, de Verdieping, pag. 4-5, 10 maart 2007.
- Odé, Arend & Guido Walraven (red.)(2013). *Binding en burgerschap. Buurtbetrokkenheid in Rotterdam en Den Haag*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Oenen, Saskia van & Yvonne van Westering (2010). *Een solide basis voor positief jeugdbeleid. Visiedocument 1.0*. Utrecht: NJi.
- Oers van, B. (2005). *Dwarsdenken. Essays over ontwikkelingsgericht onderwijs*. Assen: Van Gorcum.
- Offe, C. (2000). Civil society and social order: demarcating and combining market, state and community. In: *Archieve Europeen de Sociologies*, Vol. 41, No. 1, 71-94.
- Olson, M. (1984). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Onderwijsraad (2010). *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderzoek Marktwerkingsbeleid (2008). Zie [http://www.ez.nl/Actueel/Kamerbrieven/Kamerbrieven\\_2008/februari\\_2008/Onderzoek\\_Marktwerkingsbeleid/Onderzoek\\_Marktwerkingsbeleid?rid=155452](http://www.ez.nl/Actueel/Kamerbrieven/Kamerbrieven_2008/februari_2008/Onderzoek_Marktwerkingsbeleid/Onderzoek_Marktwerkingsbeleid?rid=155452)
- Ooyen-Houben, M. (1991). *De ontwikkeling van jonge kinderen na een uithuisplaatsing*. Den Haag: WODC.
- Operatie JONG (2006b). *Koersen op het kind. Sturingsadvies Deel 1. Kompas voor het nieuwe kabinet*. Den Haag: Operatie JONG.
- Operatie JONG (2006a). *Koersen op het kind. Sturingsadvies Deel 1*. Den Haag: Operatie JONG.
- Operatie JONG (2004). *Plannen van aanpak. 12 thema's van Operatie JONG*. Den Haag: Operatie JONG.
- Orwell, George (1982). 1984. Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Os, Pieter van (2011). Kloof tussen politici en burger bestaat niet. In: *NRC Handelsblad*, 18 maart 2011, pag. 19.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1993). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.
- Oude Vrielink, Mirjan & Imrat Verhoeven (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 4, 377-387. Den Haag: Boom Lemma.
- Oudenhoven, Nico van & Rekha Wazir (2006). *Newly emerging needs of children*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Oudenhoven, Nico van (1992). Over interventies. In: WRR (1992). *Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid*. Den Haag: SDU. Pag. 251-283.
- Oversteegen, J.J. (1970). *Vorm of vent. Opvattingen over de aard van het literaire werk in de Nederlandse kritiek tussen de twee wereldoorlogen*. Amsterdam: Athenaeum/Polak & Van Gennep.
- Pagée, Rob van (red.) (2003). *Eigen Kracht. Family Group Conference in Nederland. Van model naar invoering*. Amsterdam: SWP.
- Parton, Nigel (2005). *Safeguarding Childhood. Early Intervention and Surveillance in a Late Modern Society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pascal, Blaise (1997). *Gedachten*. Amsterdam: Boom.
- Peeters, Rik (2013). *The Preventive Gaze. How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. Den Haag: Eleven International Publishing. (diss.)
- Peeters, R. & G. Drosterij (2011). Verantwoordelijke vrijheid. Responsibilisering van burgers op voorwaarden van de staat. In: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 38, 2, 179-199.
- Peeters, José & Claartje Woldringh (1994). *Kinderen: van privé-zorg naar overheidsbeleid*. Utrecht: SWP.
- Peij, S.C. (red.) (2008). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.

- Peper, Bram (2005). Besturen en gedogen. In: Frans Hüsken & Huub de Jonge (red.). *Schemerzones en schaduwzijden. Opstellen over ambiguïteiten in samenlevingen*. Nijmegen: Roelants. Pag. 9-18.
- Peper, A. (1995). *Bij de tijd*. Toespraak Oudejaarsbijeenkomst Havenvereniging Rotterdam.
- Percy-Smith, Barry (2009). Youth Policy in England. In: *Jeugdbeleid*, 4, 213-224. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Perquin, N.C.A. (1953). *Moderne jeugd op haar weg naar volwassenheid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Perrow, Charles (1970). *Organizational analysis. A sociological view*. London: Tavistock Publications.
- Pestoff, V. (1995). *Citizens as Co-Producers of Social Services in Europe*. Stockholm: School of Business, Research Report 1995: 1.
- Perrow, Charles (1970). *Organizational analysis. A sociological view*. London: Tavistock Publications.
- Pervushevskaya, I.A. (2010). From Specialized Learning to Specialized Education. The Strategy of Local Changes in Non-Formal Educational Institutions of a New Type. In: A. Zolotaryova (ed.). *Topical tendencies in the development of out-of-school (non-formal) education in Eastern European countries. Survey of Belarus, Kazakhstan, Russia, Ukraine: Teaching aid*. Prague/Yaroslavl: EAICY/YSTTU.
- Peters, Jaap & Hester Heringa (2009). *Bij welke reorganisatie werk jij? Over het verschil tussen managen en organiseren*. Culemborg: Van Duuren Management.
- Peters, Jaap & Mathieu Weggeman (2009). *Het Rijnland-boekje. Principes en inzichten van het Rijnland-model*. Amsterdam: Business Contact.
- Petovic, Jady (2010). Werknemers vinden vrije tijd belangrijker dan uitdagende baan. In: *de Volkskrant*, 29 mei 2010, pag. 8.
- Piepers, Ingo (2006). *Dynamiek en Ontwikkeling van het Internationale Systeem. Een Complexiteitsperspectief*. (diss.) Opgehaald van <http://dare.uva.nl/document/22887>
- Pieterse, J.J. (1982). *Kindermishandeling in het gezin*. Alblasterdam: Davids decor. (diss.)
- Pietersen, Rob (2013a). Dubbelrol gezinsvoogd maakt werk te zwaar. In: *Trouw*, 1 juni 2013, pag. 7.
- Pietersen, Rob (2013). Als hulp niet meer helpt. In: *Trouw*, de Verdieping, 1 juni 2013, pag. 3.
- Pijnenburg, H., J. Hermanns, T. van Yperen, G. Hutschemaekers & A. van Montfoort (2010). *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP.
- Pleij, Herman (2005). *Erasmus en het poldermodel*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Plinius, Gaius (2004). *De wereld*. Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep.

- Ploeg, J.D. van der (2003). *Knelpunten in de jeugdzorg. Onderbelichte onderwerpen*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Ploeg, J.D. van der & E.M. Scholte (red.) (2011). *Orthopedagogische probleemvelden en voorzieningen in Nederland*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Ploeg, J.D. van der & E. M. Scholte (1996). *BJ-centra in beeld*. Amsterdam: Nippo.
- Poel, Lisette van der (2011). It takes a village to raise a child. Het werkveld jeugdwerk. In: Hans Janssen (red.). *Samen opvoeden. Orëntatie op pedagogische werkvelden*. Bussum: Coutinho. Pag. 120-137.
- Poelje, G.A. van (1967). *Het nieuwe burgerschap: commissies, raden en wat dies meer zij*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Poiesz, Theo (1999). *Gedragsmanagement*. Wormer: Inmerc.
- Poiesz, Theo & Jo Caris (2010). *Ontwikkelingen in de zorgmarkt. Een strategische analyse*. Deventer: Kluwer.
- Pommer, Evert en Evelien Eggink (red.) (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert, Hetty van Kempen & Klarita Sadiraj (2011). *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Poorthuis, Marcel (2011). *Dialogo tussen de godsdiensten: toekomst of verleden tijd?* Oratie. Tilburg: Tilburg University.
- Post, Doeke (2009). *De derde weg. Een analyse en toekomstvisie vanuit vijftig jaar ervaring in de zorgsector*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Post, Doeke (2005). De Nieuwe Zorgwet en de solidariteit. Een commentaar. In: Ineke Palm (red.). *De zorg is geen markt. Een kritische analyse van de marktwerking in de zorg vanuit verschillende perspectieven*. Rotterdam: Wetenschappelijk bureau SP.
- Prahalad, C.K. & Venkat Ramaswamy (2008). *De toekomst van concurrentie*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Prahalad, C.K. & Venkat Ramaswamy (2004). *De toekomst van concurrentie. Waarde creëren samen met de klant*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Prak, Maarten & Jan Luiten van Zanden (2013). *Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Bert Bakker.
- PriceWaterhouseCoopers (2007). *Maatschappelijke organisaties. Sectorontwikkelingen, ontwikkelingen governance, verslaggeving en fiscaliteit*. Amsterdam: PriceWaterhouseCoopers.
- Prins, P.G. (1955). Hoe heeft het particulier initiatief zich ontwikkeld onder invloed der kinderwetten? In: Nationale federatie de Nederlandse bond tot Kinderbescherming (1955). *Vijftig jaar kinderwetten*. Alphen aan den Rijn: Samson. Pag. 29-38.

- Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid (1996). *Plan van aanpak*. Rijswijk: Ministerie van WVC.
- Pröpper, I.M.A.M. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Putnam, Robert D. (ed.) (2002). *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi & Raffaella Y. Nanetti (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putt, Allen D. & J. Frederick Springer (1989). *Policy research. Concepts, methods, and applications*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Putters, Kim (2013). *Het smalle pad van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad*. Opgehaald van <http://www.socialelvraagstukken.nl/site/author/kim-putters/>
- Putters, Kim, Kor Grit, Maarten Janssen, Dirk Schmidt & Pauline Meurs (2010). *Governance of local care & social service. An evaluation of the implementation of the Wmo in the Netherlands*. Rotterdam: Institute of Health & Policy Management.
- Raad van Economisch Adviseurs (2007). *Lof der eenvoud*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30942, nr. 2. Den Haag.
- Raad van State (2013). *Jaarverslag 2012*. Opgehaald van [http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Governance/Jaarverslag\\_2012\\_RvS\\_Donner.pdf](http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Governance/Jaarverslag_2012_RvS_Donner.pdf)
- Raad voor financiële verhoudingen (2013). *Reactie decentralisatiebrief 15 april 2013*. Den Haag: Rfv.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013c). *Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013b). *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: RMO
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013a). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011b). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011a). *Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. Briefadvies*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2009). *Investeren rondom kinderen*. Den Haag: RMO/RVZ.

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2008). *Versterking voor gezinnen*. Den Haag: RMO/RVZ.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005). *Notitie herontwerp rijksdienst*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). *Vershil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Millions of people being lonely together*. Den Haag: RMO.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012a). *Cahier Loslaten in vertrouwen. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob.
- Ragin, C.C. (1987). *The Comparative Method. Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Thousand Oaks/London/New Dehli: Sage.
- Ralston, Alan (2011). Dissensus, een onontbeerlijk obstakel. In: J. Lamé (red.). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Rand, Ayn (2007). *Atlas Shrugged*. London: Penguin Books.
- Rangan, V.K. & G. Bowman (1994). Beating the Commodity Magnet. In: *Industrial Marketing Magnet*, 21, 3, 215-224.
- Rappaport, J. & E. Seidman (eds.) (1991). *Handbook of Community Psychology*. New York: Plenum Press.
- Redactie-collectief Vrouw en Rusland (1981). *Vrouwen in Sovjet-Rusland*. Baarn: In den Toren.
- Redfield, Robert (1967). Primitive Law. In: Paul Bohannan (ed.). *Law and Warfare. Studies in The Anthropology of Conflict*. New York: The Natural History Press. Pag. 3-24.
- Regeerakkoord VVD-PvdA (2012). *Bruggenslaan*. Opgehaald van <http://www.rijks-overheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Opgehaald van: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>



- Regeerakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie (2007). *Samen werken, samen leven*. Opgehaald van: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-oude/samen-werken-samen-leven>
- Regeerakkoord PvdA, VVD en D66 (1998). Opgehaald van [http://www.parlement.com/9291000/d/tk26024\\_10.pdf](http://www.parlement.com/9291000/d/tk26024_10.pdf)
- Rek, Wilma de (2013). *Stand-up filosoof. De antwoorden van René Gude*. Leusden: ISVW Uitgevers.
- Rek, J. de (1973). *Van hunebed tot Hanzestad*. Baarn: Bosch & Keuning.
- Reverda, Nol (2004). *Regionalisering en mondialisering. Een cultuursociologische analyse van het regionale perspectief in een Europese context*. Delft: Eburon. (diss.)
- Ridder, Josje den (2011). Praten over boeken: de sociale waarde van leesgroepen. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart (2011). *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, Josje den & Paul Dekker (2013). Is de crisis de rampspoed die mensen tezamen brengt? In: Paul Schnabel (red.). 2013. *Van pech en rampspoed*. Den Haag: SCP.
- Ridder, Ko de & Sjoerd Zijlstra (2010). Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 255-262.
- Rietveld, Jos (2010). De Nederlandse jeugdzorg: zorgenkind op weg naar volwassenheid? In: *Jeugdbeleid*, 2, 71-80. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Ringeling, Arthur & Walter Kickert (2010). Een hiërarchisch openbaar bestuur. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 79-89.
- Rinnooy Kan, Alexander (2011). Niks zuilen, niks dak! In: *NRC Handelsblad*, 23 juni 2011, pag. 7.
- Rinnooy Kan, Alexander (2010). Ten Geleide. In: *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak. Advies voor economie en samenleving*. Amsterdam: Boom. Pag. 13-14.
- Rispens, J., J.M.A. Hermanns & W.H.J. Meeus (red.)(1996). *Opvoeden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Ritzer, G. (2004). *The McDonaldization of society*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Roberts, Benjamin B. (2012). *Sex and Drugs before Rock 'n' Roll. Youth Culture and Masculinity during Holland's Golden Age*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Roberts, Benjamin (1998). *Through the keyhole. Dutch child-rearing practices in the 17th and 18th century. Three urban elite families*. Hilversum: Verloren.



- Röling, H.Q. (1982). Gezinsgeschiedenis en gezinsideologie. In: Bernard Kruithof, Jan Noordman & Piet de Rooy. *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek*. Nijmegen: SUN. Pag. 37-65.
- Rogers, Alan (2004). *Non-Formal Education. Flexible Schooling or Participatory Education?* Hong Kong: Comparative Education Research Centre of the University of Hong Kong.
- Romein, Jan & Annie (1973). *De lage landen bij de zee. Een geschiedenis van het Nederlandse volk*. Den Haag / Antwerpen: Nederlandse Boekenclub.
- Rooijen, Maria van (2011). Jeugdgevangenissen kunnen dicht, bewijst Zweden. In: *Jeugd en Co*, 1, 16-21. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Rooijen, Maria van (2010). Begroten met een natte vinger. Financieringsstructuur houdt jeugdzorgstelsel in wurggreep. In: *Jeugd en Co*, 3, 13-15.
- Rooy, Piet de (1982). Armenzorg in Nederland. In: Bernard Kruithof, Jan Noordman & Piet de Rooy. *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek*. Nijmegen: SUN. Pag. 97-104.
- Rooy, Piet de (1982). Kinderbescherming in Nederland. In: Bernard Kruithof, Jan Noordman & Piet de Rooy (red). *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding. Bronnen. Onderzoek*. Nijmegen: Uitgeverij SUN. Pag. 105-126.
- Rooy, Piet de (1982). Jeugdbeweging in Nederland. In: Bernard Kruithof, Jan Noordman & Piet de Rooy. *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek*. Nijmegen: SUN. Pag. 127-138
- Rooy, P. de (1981). Van weesverzorging tot kindbescherming. In: B. Kruithof, T. Mous en Ph. Veerman (red.). *Internaat of pleeggezin, 200 jaar discussie*. Utrecht: WIJN.
- Rorty, Richard (1989). *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counterdemocracy. Politics in an Age of Mistrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, R. (1993). *Lesson drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Rosenfeld, A. & N. Wise (2001). *The over-scheduled-child. Avoiding the hyper-parenting trap*. New York: St. Martin's Griffin.
- Rosenthal, U. (1979). De secretaris-generaal: politisering of verambtelijking? In: *Acta Politica*, 3, pag. 343-377.
- Rosenzweig, Phil (2007). *Het halo-effect*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Rossum, Maarten van (2003). *Hoorcolleges over de geschiedenis van Amerika*. Amsterdam: Home Academy Publishers.

- Ross-Van Dorp, C. (2006). *Investeren in Jeugd. Een overzicht*. Brief van de Staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer, 1-10-2006. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Rotmans, Jan (2012). *In het oog van de orkaan. Nederland in transitie*. Boxtel: Aeneas.
- Rouwette, Etiënne (2009). Hoe kies ik een plek in de onderzoeksruimte? In: Gerhard Smid & Etiënne Rouwette (red.). *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*. Assen: Van Gorcum.
- Rozendaal, Simon (2011). *Gesprekken met Grote Geleerden*. Amsterdam: Elsevier Reed Business.
- Rozhnik, Frantisek (2005). Non-Formal Education in Slovakia. In: René Clarijs (ed.). *Non-formal and Informal Education in Europe*. Prague: EAICY. Pag. 97-101.
- Ruig, Lennart de (2013). Evidence based policy helpt ons niet verder. Waarom een genuanceerde visie op evaluatie nodig is. In: *Basis, tijdschrift voor beleidsonderzoek*, 1, 17-20. Zoetermeer: Panteia.
- Rushkoff, Douglas (2006). Open-Source Currency. In: John Brockman (ed.). *What Is Your Dangerous Idea? Today's Leading Thinkers on the Unthinkable*. London: Simon & Schusters. Pag. 284-285.
- Rutschky, Katharina (1977). *Schwarze Pädagogik*. Berlin: Ullstein.
- Ryabova, V.I. (2010). Formation of children's readiness for international communication as one of the topical directions of development of out-of-school (supplementary) education of children in Kazakhstan. In: A. Zolotaryova (ed.). *Topical tendencies in the development of out-of-school (non-formal) education in Eastern European countries. Survey of Belarus, Kazakhstan, Russia, Ukraine. Teaching aid*. Prague/Yaroslav: EAICY-Yaroslav State Teachers' Training University. Pag. 36-51.
- Ryabova, Valentine (2008). Additional Education in Kazakhstan Republic. In: René Clarijs (ed.). *Leisure & Non-Formal Education. A European Overview of After- And Out-of-School Education*. Prague: EAICY. Pag. 218-233.
- Sahlberg, Pasi (2012). *Finnish Lessons. Wat Nederland kan leren van het Finse onderwijs*. Helmond: Uitgeverij OMJS.
- Salm, Harriët (2008). Waar blijft de vrijheid van het kind als het niet leert lezen? In: *Trouw*, 10 oktober 2008.
- Sandel, Michael J. (2012). *Niet alles is te koop. De morele grenzen van marktwerking*. Utrecht: Ten Have.
- Sandel, Michael J. (2010). *Rechtvaardigheid. Wat is de juiste keuze?* Kampen: Ten Have.
- Sanders-Woudstra, J. (1988). Het ontwikkelingsperspectief in de kinderpsychiatrie. In: J.E. de Boer & J.A.R. Sanders-Woudstra (red.). *Kinderpsychiatrie in perspectief*. Rotterdam: Academisch Ziekenhuis Rotterdam. Pag. 101-119.
- Sarason, S.B. (1996). *Revisiting 'The Culture of The School and The Problem of Change'*. New York/London: Teachers College Press.

- Sardes (2007). *Positief jeugdbeleid. Sardes Speciale Editie*. Utrecht: Sardes.
- Saunders, Doug (2010). *De trek naar de stad*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Schalkwijk, Laura (2013). Haagse rechters weren Máxima uit hun domein. Magistraten spreken recht uitsluitend in naam koning. In: *Algemeen Dagblad*, 23 juli 2013, pag. 9.
- Schama, Simon (1988). *Overvloed en onbehagen. De Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw*. Amsterdam: Contact.
- Schank, Roger C. (2006). No More Teacher's Dirty Looks. In: John Brockman (ed.). *What is Your Dangerous Idea? Today's Leading Thinkers on the Unthinkable*. London: Simon & Schuster.
- Schendelen, R. van (2005). Republikeinse openbreking van adviescommissies. In: J.W. Duyvendak, P. de Jong, B. Pauw & R. van Schendelen (red.). *Schaduwmacht in de schijnwerpers. Adviescommissies in politiek Den Haag*. Den Haag: Sdu Uitgevers. Pag. 57-72.
- Schermer, Klaas (2001). *Ondernemen met zorg. Zakelijk werken in zorg, hulp- en dienstverlening*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Schillemans, Thomas (2009). Meervoudige verantwoording als probleem. In: H.P.M. van Duivenboden, E.J.Th. van Hout, C.J. van Montfort & J.C. Vermaas (red.). *Publieke verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.
- Schillemans, Th. (2007). Verantwoording in de schaduw van de macht. *Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- Schillemans, Th., T. Brandsen, E.J.Th. van Hout & M. Oude Vrielink (2009). *Horizontale verantwoording bij maatschappelijke ondernemingen. Een verkenning in opdracht van het Platform Maatschappelijke Ondernemingen*. Tilburg: TSPB/RU/BMC/USBO.
- Schilp, Erik (2011). *Beginnen bij het begin. Op weg naar een beter burgerschap voor Nederland*. Amsterdam: Nationaal Historisch Museum.
- Schinkel, W. (2008). *De gedroomde samenleving*. Kampen: Klement.
- Schipper, Paul de (2011). Boeren leven straks op hoog niveau. In: *Brabants Dagblad*, 29 juni 2011, pag. 37.
- Schnabel, Paul (2013). Bijgeloof en geloof in de toekomst. In: Paul Schnabel. 2013. *Van pech en rampspoed*. Den Haag: SCP.
- Schnabel, Paul (2011). De betekenis van de drie ereleden voor de sociologie. In: Vic Veldheer (red.). *De publieke rol van de sociologie*. Den Haag/Nijmegen: SCP/NSV.
- Schnabel, Paul (2011). Het moderne gezin. In: *Het Financieel Dagblad*, 28 mei 2011.
- Schnabel, Paul (1990). Opbieden en aanbieden. Kwaliteits- en marktdenken in de jeugdhulpverlening. In: Ted Mol (red.). *Jeugdhulpverlening in bedrijf*. Utrecht: SWP. Pag. 33-45.
- Schnitzler, Hans (2013). Dataseksueel. In: *de Volkskrant*, 24 juli 2013, pag. 25.

- Scholte, R. (2008). Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. In: H. Boutellier & R. van Steden (red.). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Pag. 223-241.
- Schoor, Arie van der (1994). Vier eeuwen pedagogisch beleid in het Gereformeerd Burgerweeshuis te Rotterdam. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk/TJJ*, 1994, 10, 13-18. Utrecht: SWP.
- Schopenhauer, Arthur (2004). On Thinking For Yourself. In: R.J. Hollingdale (ed.). *Essays and Aphorisms*. London: Penguin.
- Schorr, Lisbeth B. & Frank Farrow (2011). *Expanding The Evidence Universe. Doing Better By Knowing More*. Washington DC: Center for the Study of Social Policy.
- Schotborg, L.R.C. (1960). *Onderzoek naar de methodiek van het jeugdzorgwerk*. Amsterdam: Hervormde Jeugdraad.
- Schouw, Gerard (2009). *Een slimme stad is een lerende stad. Praktijkboek management voor steden*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Schreuder, Arjen (2009). Om de week een commissie voor rijksbeleid. In: *NRC Handelsblad*, 1 september 2009, pag. 2.
- Schreuder, E.T. (1998). *Buitenschoolse opvang in de basisschool*. Utrecht: NIZW.
- Schreuder, E.T., M. Boogaard, R.G. Fukkink & J.A.M. Hoex (2011). *Pedagogisch kader kindercentra 4-13 jaar*. Amsterdam: Reed Business.
- Schrijver, Jan & Jornt van Zuylen (2010). Hoezo kloof? De worsteling van Binnenlandse Zaken met de burger. In: Imrat Verhoeven & Marcel Ham (red.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Schrijvers, E.K. (2004). *Lessen uit Corporate Governance en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*. Webpublicatie 3. Den Haag: WRR.
- Schulz, Martin (2010). *De commissie. Over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim* (diss.) Den Haag: Boom Lemma.
- Schuurman, M. & C. Mulder (2012). *Besparingen door Eigen Kracht-conferenties in de stadsregio Amsterdam*. Nieuwegein/Ermelo: Kalliope Consult/ Antropol.
- Schuyt, Kees (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als historisch fenomeen*. Inaugurale rede. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Schuyt, Kees (2009). Discipline en interdiscipline in de Jeugdzorg. Oliver Twist-lezing. In: Graas, D., T. Liefwaard, C. Schuengel, N.W. Slot & H. Stegge (2009). *De Wet op de jeugdzorg in de dagelijkse praktijk*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum. Pag. 15-27.
- Schuyt, Kees (2001a). *Het onderbroken ritme. Opvoeding, onderwijs en sociale cohesie in een gefragmenteerde samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Schuyt, K. (2001). Tweede Kohnstamm lezing. In: *Trouw*, bijlage Letter en Geest, 21 april 2001.
- Schuyt, C.J.M. (1995a). Toespraak bij het aanbieden van het rapport *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*, op 31 mei 1995.

- Schuyt, C.J.M. (1995). *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Schyns, Peggy (2011). Couchsurfing: informele groepen via een online community. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart. *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Pag. 199-217.
- Scott, James (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Conditions Have Failed*. New Haven/London: Yale University Press.
- Seldenrijk, R. (1996). *Naar een wetenschappelijke studie*. Zoetermeer: Boekencentrum.
- Selten, P. (1992). *Het apostolaat der jeugd. Katholieke jeugdbewegingen in Nederland 1900-1940*. Amersfoort/Leuven: Acco.
- Sennett, R. (1974). *The fall of public man*. New York: Vintage.
- Shalamberidze, George (2008). Peculiarities of Non-Formal Education in Georgia. In: René Clarijs (ed.). *Leisure & Non-Formal Education. A European Overview of After- And Out-of-School Education*. Prague: EAICY. Pag. 182-193.
- Shklar, Galyna & Iryna Yakovleva (2008). The System of Non-Formal Education in Belarus. In: René Clarijs (ed.). *Leisure & Non-Formal Education. A European Overview of After- And Out-of-School Education*. Prague: EAICY Pag. 74-93.
- Shkliar, H.L., I.A. Yakauleva & L.P. Sinichkina (2010). Out-of-school education and training in Belarus as a sphere of social creative work. In: A. Zolotaryova (ed.). *Topical tendencies in the development of out-of-school (non-formal) education in Eastern European countries. Survey of Belarus, Kazakhstan, Russia, Ukraine. Teaching aid*. Prague/Yaroslavl: EAICY-Yaroslavl State Teachers 'Training University. Pag. 4-35.
- Shore, Maurice J. (1941). G. S. Skovoroda: The Ukrainian Socratic Rousseau. In: *The Educational Forum*, 1, 73-79.
- Shorter, E. (1975). *De wording van het moderne huisgezin*. Baarn: Ambo.
- Shorto, Russell (2009). Going Dutch. In: *New York Times*, May 3, 2009.
- Sieckelinck, Stijn, Sanne van Buuren & Halim El Madkouri (red.) (2013). *Onbevoegd gezag. Hoe burgers zelf de gezagscrisis aanpakken*. Utrecht/Den Haag: Forum/Boom Lemma.
- Siethoff, Frank ten (2006). Honderd jaar College van Advies. In: A.P. van der Linden (red.). *Honderd jaar zorg om het kind: jeugdbescherming en jeugdstrafrecht nader bekeken*. Deventer: Kluwer.
- Silver, Nate (2012). *The Signal and the Noise. The Art and Science of Prediction*. London: Allen Lane.
- Simoen, Ray (2013). Coöperatie opnieuw springlevend. In: *Brabants Dagblad*, 6 april 2013.
- Simon, Herbert (1976). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.

- Singer, Elly & Loes Kleerekoper (2009). *Pedagogisch kader kindercentra 0-4 jaar*. Maarssen: Reed Gezondheidszorg.
- Sitalsing, Sheila (2013). RRRR. In: *de Volkskrant*, 3 juni 2013, pag. 2.
- Siurala, Lasse (2012). Observations on Dutch Youth Policy. In: *Jeugdbeleid*, 2, 95-100. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Siurala, Lasse (2011). *Chassing policy objectives, structures and resources – US and European practices in youth and cultural fields*. Helsinki: City of Helsinki, Youth Department.
- Siurala, Lasse (2008). Non-Formal Education in Finland. In: René Clarijs (ed.). *Leisure & Non-Formal Education. A European Overview of After- And Out-of-School Education*. Prague: EAICY. Pag. 150-164.
- Siurala, Lasse (2007). *Involving young people in policy and implementation*. Lecture on the Occasion of the International Conference on Integrated Youth Policy and Integrated Supervision. Rotterdam, January 2007.
- Siurala, Lasse (2006). *European Framework for Youth Policy*. Strasbourg: Council of Europe.
- Sloterdijk, Peter (2010). *Filosofische temperamenten. Van Plato to Foucault*. Amsterdam: Boom.
- Smalbrugge, Matthias (2011). De laatste man. In: *Trouw*, bijlage Letter & Geest, 2 juli 2011, pag. 15.
- Smaling, Adri (1992). De pragmatische ruimte. Paradigmatische en pragmatische elementen in de methodenkeus. In: A. Smaling & F. van Zuuren (red.). *De praktijk van kwalitatief onderzoek. Voorbeelden en reflecties*. Amsterdam/Meppel: Boom. Pag. 164-182.
- Smid, Gerhard & Etiënne Rouwette (red.) (2009). *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*. Assen: Van Gorcum.
- Smit, Monika (1993). *Aan alles komt een eind. Een onderzoek naar beëindiging van tehuishulpverlening*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden. (diss.)
- Smit Sibinga, G.L. (1948). *De geschiedenis van het leven op aarde*. Amsterdam: Scheltema & Holkema.
- Smull, Elizabeth, Joshua Wachtel & Ted Wachtel (2012). *Family Power. Engaging and Collaborating with Families*. Bethlehem, Pennsylvania: International Institute for Restorative Practices.
- Sneve, V. Driving Hawk (1987). Women of the circle. In: H. Thompson, A. Huseboe & S. Looney (Eds.). *A common land, a diverse people*. Sioux Falls, SD: Nordland Heritage Foundation.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2013). *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: SCP.



- Sociaal en Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011). *Gezinsrapport 2011. Een portret van het gezinsleven in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2009). *De jeugd een zorg*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie, Sociaal en Cultureel Rapport 2008*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005a). *De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2000). *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992). *Samenhang in de zorg voor jeugdigen*. Rijswijk: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992). *Jongeren op de drempel van de jaren negentig*. Rijswijk: SCP.
- Sociaal-Economische Raad (2010a). *Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (2010). *SER-Ontwerpadvies Publiek belang vraagt maatwerk in marktwerking*. Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (2009). *De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn. Advies over de participatie van jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen*. Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sommer, Martin (2010). *Waarom de markt wél deugt*. In: *de Volkskrant*, 18 december 2010, Boekenbijlage, pag. 5.
- Sommerville, C. John (1990). *Geschiedenis van het kind*. Houten: Fibula.
- Sørensen, Karsten (2008). *Non-Formal and Informal Education in Denmark*. In: René Clarijs (ed.). *Leisure and Non-Formal Education. A European overview of After- and Out-of-School Education*. Prague: Zenka. Pag. 128-133.
- Sparrow, Malcolm K. (2000). *The Regulatory Craft. Controlling Risks, Solving Problems And Managing Compliance*. Washington D.C.: Council for Excellence in Government, Brookings Institution Press.
- Staal, Herman & Derk Stokmans (2011). *De revolutie prediken voordat zij uitbarst*. In: *NRC Handelsblad*, 16 april 2011, pag. 36-37.



- Staatsblad 2006, 36. Opgehaald van [http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20060131/publicatie\\_inwerkingtreding/f=/w29666s2.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20060131/publicatie_inwerkingtreding/f=/w29666s2.pdf)
- Steenhoven, Paolo van der & Dolf van Veen (2006). *LCOJ-Monitor. Leerlingenzorg en zorgadviesteams in het basisonderwijs 2005*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Steinmetz, Stephan (2013). *De brievenbus van mevrouw De Vries. Gekmakende post van onze (semi-)overheid*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Stevens, Luc (2006). Nieuw leren onontkoombaar, want oud leren vastgelopen. In: *De nieuwe schoolstrijd!* Christen Democratische Verkenningen, herfst 2006. Amsterdam: Boom.
- Steyaert, Jan (2010). Modernisering sociaal werk in hogere versnelling. In: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, 9, pag. 30-31.
- Steyaert, Jan, Tineke van den Biggelaar & Johan Peels (2010). *De bijziendheid van evidence based practice. Beroepsinnovatie in de sociale sector*. Amsterdam: SWP.
- Stokkom, Bas van (2012). Geestelijke engagement van Nederlanders. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 3, pag. 357-362.
- Stokkom, Bas van (2010). *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verzuim*. Amsterdam: Boom.
- Stokkom, Bas van, Marcel Becker & Teun Eikenaar (2013). Burgers als trustees. Participatie, informele vertegenwoordiging en representativiteit. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2013, 1, pag. 6-25.
- Stokkom, Bas van & Nellek Toenders (2010). *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: AUP.
- Stone, L. (1979). *The Family, Sex and Marriage in England 1500-1800*. New York/Harmondsworth: Penguin Book.
- Stracahan, Hew (2009). *Vom Kriege van Clausewitz. Een biografie*. Amsterdam/Roelare: Mest & Schilt/Roularta Books.
- Straub, Ute (2012). Sharing Circles: FGC in the context of Indigenized Social Work. In: René Clarijs & Thijs Malmberg (eds.). *The quiet revolution. Aggrandising people power by Family Group Conferences*. Amsterdam: SWP. Pag. 43-52.
- Stroul, B.E. & R.M. Friedman (1986). *A system of care for severely emotionally disturbed children & youth*. Washington: CASSP.
- Strauss, C. (1984). Beyond formal versus informal education: uses of psychological theory in anthropological research. In: *Ethos*, 1984, 3.
- Strien, P. van (1986). *Praktijk als wetenschap. Methodologie van het sociaal-wetenschappelijk handelen*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Strikwerda, Hans (2011). Hoe krijgen we de juiste mensen op de juiste plek? In: *FD Special*, mei 2011, pag. 25.
- Stroebe, W. M. Diehl & G. Abakoumkin (1992). The illusion of group effectivity. In: *Personality and Social Psychology Bulletin*, 18, 643-650.

- Stroul, B.E. & R.M. Friedman (1986). *A system of care for severely emotionally disturbed children & youth*. Washington: CASSP.
- Sunstein, Cass (2003). *Why Societies Need Dissent*. Harvard: Harvard University Press
- Sturm, Edo (2005). De opmars van het dikke-ik. In: *Trouw*, 9 oktober 2005.
- Stuurman, Siep (1985). *De labyrintische staat. Over politiek, ideologie en moderniteit*. Amsterdam: Sua.
- Surowiecki, James (2005). *The Wisdom of Crowds. Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economics, Societies, and Nations*. London: Abacus.
- Susteren, Jan van (1991). *Helpen in eigen omgeving. Vindplaatsgericht werken*. Utrecht: SWP.
- Svyrska, Tatiana (2008). The Modern System of Non-Formal Education in Ukraine. In: René Clarijs (ed.). *Leisure and Non-Formal Education. A European overview of After- and Out-of-School Education*. Prague: Zenka. Pag. 344-354.
- Svirska, Tatjana (2005). The Modern System of Out-of-School Upbringing And Education of Ukraine. In: René Clarijs (ed.). *Non-formal and Informal Education in Europe*. Prague: EAICY. Pag. 111-116.
- Swaan, Abram de (2008c). De verzorging in het teken van het kapitaal. Over verzorgingsstaten in mondiaal perspectief. In: Abram de Swaan. *De draagbare De Swaan*. Amsterdam: Bert Bakker. Pag. 85-102.
- Swaan, de Abram (2008b). Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding. In: Abram de Swaan. *De draagbare De Swaan*. Amsterdam: Bert Bakker. Pag. 175-208.
- Swaan, Abram de (2008a). Deugd en ondeugd van het mededogen. In: Abram de Swaan. *De draagbare De Swaan*. Amsterdam: Bert Bakker. Pag. 209-217.
- Swaan, Abram de (2008). *De draagbare De Swaan*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Swaan, Abram de (2004). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Swaan, Abram de (1982). *De mens is de mens een zorg*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Swaan, Abram de (1997). *Blijven kijken*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Swaans-Joha, B.C. & J.J. Hox (1989). Inleiding. Methoden voor praktijkgericht onderzoek, een praktische invalshoek. In: B.C. Swaans-Joha & J.J. Hox (red.). *Praktijkgericht onderzoek. Debat/design/data*. Amersfoort/Leuven: Acco.
- Swanborn, P.G. (1989). Praktijkgericht onderzoek: een apart paradigma? In: B.C. Swaans-Joha & J.J. Hox (red.). *Praktijkgericht onderzoek. Debat, design, data*. Amersfoort/Leuven: Acco.
- Tamminga, Menno (2011). Maar marktwerking is dit allemaal niet. In: *NRC Handelsblad*, 4 juli 2011, pag. 5.

- Task force doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening (1994). *Plaats maken. Op weg naar goede jeugdzorg*. Rijswijk: Directie Jeugdbeleid, ministerie van WVC.
- Terpstra, J. (2008). Burgers in veiligheid. Lokale netwerken en buurtcoalities. In: H. Boutellier & R. van Steden (red.). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Pag. 223-241.
- Thiel, Sandra van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Thijn, Ed van (2001). *Publieke zaken*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Tiemeijer, W.L. (2011). *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tilanus, C.P.G. (1998). *Jeugdhulpverlening en de overheid*. Utrecht: SWP.
- Tilanus, C.P.G. (1997). *Jeugdbeleid*. Utrecht: SWP.
- Timmermans, Joost (1987). *Samenhang in de zorg voor jeugdigen*. Rijswijk: SCP.
- Titmuss, Richard M. (1974). *Social Policy. An Introduction*. London: George Allen and Unwin.
- Tjeenk Willink, Herman (2006). De overheid is uit de rails gelopen. In: *NRC Handelsblad* 29 april 2006, *Opinie & Debat*, pagina 15.
- Tocqueville, A. de (2012). *Over de democratie in Amerika*. Integrale editie met alle tekstvarianten. Boek I. Boek II. Rotterdam: Lemniscaat.
- Tocqueville, A. (2003). *Democracy in America*. New York: Penguin.
- Tocqueville, Alexis de (1990). *De democratie in Amerika*. Kampen: Kok Agora.
- Tonkens, Evelien (2013). Jeugdoverlast. De strijd om macht en gezag in Kanalen-eiland. In: Eveline Tonkens en Mandy de Wilde (red.). *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennep. Pag. 171-188.
- Tonkens, Evelien (2009). Burgerschap en binding. In: Evelien Tonkens. *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN.
- Tonkens, E. (2008a). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluri-forme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Tonkens, E. (2008). Marktwerking in de zorg: duur, bureaucratisch en demotiverend. In: F. Ankersmit en L. Klinkers (red.). *De tien plagen van de staat. De bedrijfskundige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, Evelien (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW.
- Tonkens, Evelien & Jan Willem Duyvendak (2013). Wie wil zich nu laten douchen door de buurman. In: *NRC Handelsblad*, 11 mei, *katern Opinie & Debat*, pag. 8-9.
- Tonkens, Evelien & Mandy de Wilde (red.) (2013). *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennep.

- Tonkens, Evelien & Tsjalling Swierstra (2008). *Meetlust: de wil tot meten*. In: Tsjalling Swierstra & Evelien Tonkens (red.). *De beste de baas? Prestatie, respect en solidariteit in een meritocratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tönnies, F. (2002). *Community and society*. New York: Dover Publications.
- Toorenborg, P.A. van (1918). *Kinderrecht en kinderezorg in de laatste honderd jaren*. (diss.) Leiden: Sijthoff.
- Tops, Pieter (1994). *Moderne regenten. Over lokale democratie*. Amsterdam / Antwerpen: Atlas.
- Tops, P.W. & E.M.H. Cornelissen (2006). *Vitaliteit en vitale coalities in het openbaar bestuur. Een verkenning*. Conferentie 2 november 2006 georganiseerd door TSPB in de Efteling.
- Tops, Pieter & Casper Hartman (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks, & R. Weterings (1999). *Omtrent interactieve beleidsvorming. Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie'*. 's-Gravenhage: SDU. Pag. 153-168.
- Torenvlied, R. & J. Hakfoort (red.) (2001). *De staat buitenspel. Overheidssturing en nieuwe instituties*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Trappenburg, Margo (2013). De drie rijken van zorg. In: Jan Willem Duyvendak, Carolien Bouw, Klarita Gërxhani, Olav Velthuis (red.). *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Trappenburg, Margo (2012). Veiligheid is ook niet alles. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 1, 83-86.
- Trappenburg, Margo (2011). Dankzij marktwerking in de zorg worden patiënten verwend met cappuccino en dure onderzoekjes en de armen betalen het gelag. In: *NRC Handelsblad*, 11 juni 2011, pag. 41.
- Troisfontaine, Sonja (2007). Recht op jeugdzorg: en nu de praktijk. In: *Jeugdbeleid*, 1, 1, pag. 3-10. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Trojanow, Illija & Juli Zeh (2009). *Angriff auf die Freiheit: Sicherheitswahn, Überwachungsstaat und der Abbau bürgerlicher Rechte*. München: Carl Hanser Verlag.
- Trommel, Willem (2013). In de verte gloort het lokale (en transnationale). In: *Beleid en Maatschappij. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2, 221-226. Den Haag: Boom Lemma.
- Trommel, Willem (2010). De activerende staat. In de schemerzone tussen verheffen en vernederen. In: Imrat Verhoeven & Marcel Ham (red.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Trommel, Willem (2009). *Gulzig bestuur*. Oratie. Den Haag: Lemma.
- Trommel, Willem & Romke van der Veen (red.) (2004). *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: AUP.

- Trommelen, Joep (2011). Snelle computer nog mysterie. In: *Brabants Dagblad*, 7 juni 2011.
- Tuchman, Barbara (1991). *Het eerste saluutschot. De Amerikaanse vrijheidsstrijd en de republiek*. Houten: De Haan.
- Turkle, Sherry (2011). *Alone Together. Why We Expect More from Technology and Less from Each Other*. New York: Basic Books.
- Twist, Mark van (2010). *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*. Den Haag: Lemma. (inaugurele rede)
- Twist, Mark van (1999). Versterking van de verantwoording. Redenen, risico's en dilemma's. In: *Bestuurswetenschappen*, 4, 285-306.
- Uitermark, Justus, Amy-Jane Gielen & Marcel Ham (red.)(2012). *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Amsterdam: Van Gennep.
- Uitermark, Justus & Krijn van Beek (2010). Gesmoorde participatie. De schaduwkanten van 'meedoen' als staatsproject. In: Imrat Verhoeven & Marcel Ham (red.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Unen, A.A.W. van (2005). *Wet op de jeugdzorg. Tekst en uitleg*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Unen, Alice van (1996). *De Wet op de jeugdhulpverlening: overheid of particulier initiatief? Een onderzoek naar de effecten van de Wet op de jeugdhulpverlening op de verhouding overheid – particulier initiatief op het terrein van de jeugdhulpverlening en de (justitiële) jeugdbescherming*. Den Haag: Lemma. (diss)
- UNICEF Office of Research (2013). *Child Well-being in Rich Countries. A comparative overview. Innocenti Report Card 11*. Florence: UNICEF Office of Research
- Valkestijn, Marja (2002). Brede school. In: L. Verplanke, R. Engbersen, J.W. Duyvendak en K. van Vliet (red.). *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. Utrecht: NIZW/Verwey-Jonker Instituut. Pag. 19-25.
- Vayda, Andrew P. (1967). Maori Warfare. In: Paul Bohannan (ed.). *Law and Warfare. Studies in The Anthropology of Conflict*. New York: The Natural History Press. Pag. 359-380.
- Veen, Dolf van (2006). *Vernieuwing van het onderwijs en jeugdbeleid in grote steden. Maatschappelijke urgentie, ontwikkelingsrichting en implicaties voor het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam/Diemen: Hogeschool INHOLLAND.
- Veen, Dolf van (2001). *Leading Cities in Educational Renewal. From School Improvement and Designing Multi-Service Schools towards Improving the Social Infrastructure*. Leuven-Apeldoorn: Garant.
- Veen, Dolf van, Christopher Day & Guido Walraven (Eds.) (1998). *Multi-Service Schools: Integrated Services for Children and Youth at Risk*. Leuven-Apeldoorn: Garant.

- Veen, Romke van der (2009). De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Analyse van een paradigmawisseling. In: Jouke de Vries & Paul Bordewijk (red.). *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*. Amsterdam: Van Genneep.
- Veenbaas, Redbad, Jaap Noorda & Hanno Ambaum (2011). *Handboek modern jongerenwerk. Visie, methodiek en voorwaarden*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Veenstra, Rosa (2013). Kinderopvang wacht ondergang niet af. In: *de Volkskrant*, 14 juni 2013, pag. 20.
- Veer, René van der (2011). *Opvoeden door beginners. Zin en onzin van opvoedingsadvies*. Amsterdam: Balans.
- Veerman, J.W. (1998). Meten en weten in de jeugdzorg. In: *Kind en Adolescent*, 1998, 19, 343-357.
- Veerman, J.W. (1990). *De ontwikkeling van kinderen na een periode van klinische jeugdhulpverlening. Een evaluatief-epidemiologisch onderzoek*. (diss.) Amersfoort: Acco.
- Veerman, J.W., R.A.T. de Kemp & L.T. ten Brink (1996). *Evaluatieonderzoek Families First Nederland*. Utrecht: NIZW.
- Veld, Roel in 't (2010). Participatieve democratie: wel nieuws, maar onder dezelfde zon. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 111-115.
- Veld, R.J. in 't (1997). *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*. Den Haag: VUGA.
- Veld, Roel in 't (1995). *Spelen met vuur. Over hybride organisaties*. Inauguratierede. Den Haag: VUGA.
- Veld, R. in 't (1982). *Verandering en bestuur*. Nijmegen, afscheidscollege.
- Veldheer, Vic (red.) (2011). *De publieke rol van de sociologie*. Den Haag/Nijmegen: SCP/NSV.
- Veling, W. (2010). Ondergebruik van ggz door jeugd van niet-Nederlandse herkomst. Voorbij een statistisch verband. In: *Tijdschrift voor psychiatrie*, 9, pag. 659-651.
- Velthuis, Olav, Jan Willem Duyvendak en Klarita Gërkhani (2013). Inleiding: sociale kaart van Nederland. In: Jan Willem Duyvendak, Carolien Bouw, Klarita Gërkhani, Olav Velthuis (red.). *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Ven, Colet van der (2006). Het onbegrijpelijke begrijpelijk maken. In memoriam Andries van Dantzig. In: *Roodkoper, tijdschrift voor cultuur, religie en politiek*, nr 6/7, febr. 2006. Amsterdam: Stichting Roodkoper.
- Verbeek, Desirée & Jos de Haan (2011). *Eropuit! Nederlanders en hun verblijf buitenshuis*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten/VNG (1995). *Gemeenten en jeugd; preventie, participatie en perspectief. Het belang van een lokale visie; een nota over mogelijkheden voor gemeentelijk beleid*. Den Haag: VNG.



- Verhagen, Herman (2011). *De duurzaamheidsrevolutie. Hoe mensen organisaties en organisaties de wereld veranderen*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Verhagen, Stijn (2012). Interetnische contacten bevorderen door sociale netwerken te verstevigen: de casus van 'Verbinden door voetbal'. In: Jef van Eijcken, Hans van Ewijk & Harrie Staatsen (red.). *Samenleven is geen privézaak. Sociaal werk en actief burgerschap*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Verheugt, T. (2007). *Moordouders. Kinderdoding in Nederland. Een klinisch en forensisch psychologische studie naar de persoon van de kinderdoder*. Assen: Van Gorcum.
- Verhoeven, Imrat (2010). Wij weten het beter. Spanningen tussen eigenzinnige burgers en politiek. In: Imrat Verhoeven & Marcel Ham (red.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Verhoeven, Imrat (2009). *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. (diss.) Amsterdam: Aksant.
- Verhoeven, Imrat en Evelien Tonkens (2013). Wat de overheid van burgers wil. De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engheland. In: Thomas Kampen, Imrat Verhoeven & Loes Verplanke (red.). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Genneep. Pag. 25-40.
- Verhoeven, Imrat, Loes Verplanke en Thomas Kampen (2013). Affectief burgerschap in de verzorgingsstaat. Over de nieuwe publieke moraal. In: Thomas Kampen, Imrat Verhoeven & Loes Verplanke (red.). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Genneep. Pag. 11-23.
- Verhoeven, Imrat & Evelien Tonkens (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 4, 419-437.
- Verhoeven, Imrat & Marcel Ham (2010). Inleiding. De overheid op zoek naar brave burgers. In: Imrat Verhoeven & Marcel Ham (eds.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Genneep. Pag. 9-19.
- Verhulst, Dimitri (2006). *De helaasheid der dingen*. Amsterdam: Contact.
- Vermaak, Hans (2009). *Plezier beleven aan taaie vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Deventer: Kluwer.
- Vermaak, Hans (2009b). Conceptualiseren kun je leren. In: Gerhard Smid & Etiënne Rouwette (red.). *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*. Assen: Van Gorcum.
- Vermaak, Hans (2009a). Ruimte om te exploreren. In: Gerhard Smid & Etiënne Rouwette (red.). *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*. Assen: Van Gorcum.
- Vermaas, Peter (2013). De Parijse kiosk leeft nu op kauwgom. In: *NRC Handelsblad*, 18 april 2013, pag. 14.



- Vermeer, Bas (2013). Burger als Baantjer in moordzaak Oisterwijk. In: *Brabants Dagblad*, 3 mei 2013, pag. 1.
- Vermeij, Lotte en Anja Steenbekkers (2011). Gekweekte *grass roots*. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart. *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeulen, Frank (2013). Duitsers houden naam van de moeder geheim. In: *NRC Handelsblad*, 15 juni 2013, bijlage Z&Z, pag. 19.
- Vermeulen, Etienne (2012). Op bewijs gebaseerd, of door visie bezielde? In: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, 4, 24-27.
- Verplancke, Marnix (2013). Stel dat u een hond was. In: *Trouw*, bijlage Letter & Geest, 14 september, pag. 24.
- Verschuren, Piet (2009). *Praktijkgericht onderzoek. Ontwerp van organisatie- en beleids-onderzoek*. Amsterdam: Boom Academic.
- Verschuren, P.J.M. (1999). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Het Spectrum.
- Verschuren, P. en H. Doorewaard (2001). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.
- Verschuur, Aart (2009). Aanbestedingswind waait langzaam over. In: *Zorg & Welzijn*, nr. 7/8, 2 juli 2008, pag. 52.
- Vervaet, Ewald (2010). Ook het onderwijs jaagt de kinderen op. In: *de Volkskrant*, 22 november 2010.
- Vinckx, Yaël (2013). Baby anoniem achterlaten. In: *NRC Handelsblad*, 15 juni 2013, bijlage Z&Z, pag. 18.
- Vinken, Pierre & Hans van den Bergh (2010). *Het scherp van de snede. De Nederlandse literatuur in meer dan honderd polemieken*. Amsterdam: Promotheus.
- Visée, Bas (2011). De Hoop Scheffer straks bestuurder. In: *Het Financieele Dagblad*, 10 juni 2011.
- Visser, Piet (2009). *Wezen en weldoen. 375 jaar doopsgezinde wezenzorg in Haarlem*. Hilversum: Verloren.
- Visser, J. (1935). Het internaat en de nazorg. In: *Geestelijke hygiëne en jeugdbescherming. Verslag van het landelijk congres Nederlandse Vereeniging voor Geestelijke Volksgezondheid op maandag 6 en dinsdag 7 mei 1935 te Amsterdam* (pag. 174-227). Amsterdam: F. van Rossen.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1998). *Een Nederlands mirakel. Beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: AUP.
- Vitale, Stefano (2008). The System of Non-Formal Education in Italy. In: René Clarijs (ed.). *Leisure and Non-Formal Education. A European overview of After- and Out-of-School Education*. Prague: Zenka. Pag. 212-217.
- Vloemans, A. (1960). *Sociologie van de opvoeding*. Den Haag: H.P. Leopolds Uitgeversmij.

- Vos, Marjolein de (2010). Alles verdraagt ze, alles gelooft ze. In: *NRC Handelsblad*, 1 oktober 2010.
- Vosman, Frans (2011). Sluitend is stuitend. In: J. Lamé (red.). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Vree, W. van (1994). *Nederland als vergaderland; opkomst en verbreiding van een vergaderregime*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Vreeman, Ruud (2008). *The story of the city. About strategy development in industrial cities*. Tilburg: Gemeente Tilburg.
- Vriens, Jacques (2006). De leraar moet een coach zijn. In: *Brabants Dagblad*, katern Opinie, 30 december 2006, pag. 9.
- Vries, Jouke de & Paul Bordewijk (red.) (2009). *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*. Amsterdam: Van Genneep.
- Vries, Jouke de (2008). Ambtenaren zonder inhoud. In: Frank Ankersmit & Leo Klinkers. *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Genneep.
- Vulsma, A.M. (1968). *Pedagogisch groepswerk. Een sociaal-pedagogische verkenning, een verschijnsel der vrije tijdsbesteding*. Haarlem: De Toorts.
- Waal, Steven P.M. de (2011). *Een betere Zorg voor Jeugd. Decentralisatie van de Jeugdzorg als kans. Een reiziger blijft zich verwonderen*. Utrecht: PublicSPACE.
- Waal, Steven de (2010). Bouwen op burgerschap. In plaats van markt of staat: méér burger. In: *Het Financieele Dagblad*, 18 september 2010, pag. 17.
- Waard, Michèle de (2008). Voor publieke sector is marktwerking ellende. In: *NRC Handelsblad*, 22 oktober 2008, pag. 2.
- Wagenaar, Hendrik & Maurice Specht (2010). Hoe burgers zichzelf maken. Het pragmatische idealisme van participatie. In: Imrat Verhoeven & Marcel Ham (red.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Wal, Zeger van der (2012). Elite ethiek. Hoe politici en topambtenaren invulling geven aan publieke waarden. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 4, 258-279.
- Wallage, Jacques (2009). *Plaats van bestemming*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Walraven, Guido (2009). Overbruggen en verheffen in de stad. Sociaal kapitaal en andere vormen van kapitaal als conceptueel kader. In: Guido Walraven, Richard de Brabander & Dorothee Peters (red.). *Overbruggen en verheffen. Werken aan sociaal kapitaal in de stad*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant. Pag. 13-26.
- Walraven, Guido, Richard de Brabander & Dorothee Peters (red.) (2009). *Overbruggen en verheffen. Werken aan sociaal kapitaal in de stad*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

- Walsum, Sander van (2013). Optimisme past ons niet. De ondergang van een levenshouding. In: *de Volkskrant*, Vonk, 1 juni 2013, pag. 13.
- Wampold, Bruce E. (2001). *The Great Psychotherapy Debate: Models, Methods, and Findings*. Mahwah/New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Watzlawick, Paul (1983). Geluk is ook niet alles. Een handleiding voor ongelukzoekers. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Webeling, Pieter (2010b). Ruud Lubbers: "De SER moet een institutionele *change agent* zijn." In: *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak. Advies voor economie en samenleving*. Amsterdam: Boom. Pag. 89-93.
- Webeling, Pieter (2010a). Wim van de Donk: "De politiek is losgezongen van de mensen". In: *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak. Advies voor economie en samenleving*. Amsterdam: Boom. Pag. 49-53.
- Weber, Max (1994). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London/New York: Routledge.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley/London: University of California Press.
- Wees, Koos van (2010). Toezicht door burger groeit. In: *Brabants Dagblad*, 19 april 2010, pag. 7.
- Weggelaar-Jansen, Anne Marie, Inez Kohlman, Jacqueline Sibbes & Volken Timmerman (2009). De gelaagdheid van ontwikkeltrajecten benutten. In: Gerhard Smid & Etiënne Rouwette (red.). *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*. Assen: Van Gorcum. Pag. 233-262.
- Weggeman, Mathieu (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!* Schiedam: Scriptum.
- Weijers, Ido (2012). *Parens patriae en prudentie. Grondslagen van jeugdbescherming*. Amsterdam: SWP. Oratie.
- Wentink, Ton (2006). *Kwaliteitsmanagement, bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling*. Utrecht: Lemma.
- Werf, Greetje van der (2006). Het nieuwe leren is een onverantwoord maatschappelijk experiment. In: *De nieuwe schoolstrijd!* Christen Democratische Verkenningen, herfst 2006. Amsterdam: Boom.
- Werkgroep De langste dag (1971). *Veldnota. Welzijn voor de jeugd. Visie en beleid*. Z.u., z.pl.
- Werkgroep Gestichtsdifferentiatie (1957). *Verzorging en opvoeding in kindertehuizen*. Utrecht: Nationale Federatie voor Kinderbescherming. Geschrift nr. 31.
- Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). *Jeugdzorg dichterbij*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Wesseling, Henk (2008). *Publiek leren in de toezichtdemocratie*. Lezing Universiteit van Tilburg, 15 mei 2008.

- Wessels, Leo H.M. & Toon Bosch (red.) (2012). *Nationalisme, naties en staten. Europa vanaf circa 1800 tot heden*. Nijmegen: Vantilt.
- Wester, F.P.J. (1992). Wetenschappelijke probleemformulering en onderzoekopzet. In: Bruinsma, G.J.N. & M.A. Zwanenburg (red.)(1992). *Methodologie voor bestuurskundigen. Stromingen en methoden*. Muiderberg: Coutinho. Pag. 199-224.
- Westerloo, Gerard van (2007). *Niet spreken met de bestuurder*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Wet op de jeugdzorg 2005. Opgehaald op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0016637/>
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011a). *Op zoek naar de kracht van de samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011b). *De ontregelde samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2010). *Vertrouwen in ouders. Een christendemocratische visie op gezins- en familiebeleid*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009). *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005). *De Gordiaanse jeugdknoop*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2012c). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2012b). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2012a). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Webpublicatie: [http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-webpublicaties/WP\\_65\\_Dertig\\_jaar\\_privatisering.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-webpublicaties/WP_65_Dertig_jaar_privatisering.pdf)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2011). *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2007a). *Op steenworp afstand. Op de brug tussen wetenschap en politiek. WRR 35 jaar*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2006). *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(1993). *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(1992). *Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Wet op de jeugdzorg. Staatsblad, juli 2004 (nr. 306). Opgehaald op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2004-306.html>
- Wieringen, M. van (1989). *De Harmonisatieraad en het welzijnsbeleid 1977-1989*. Den Haag: HRWB.
- Wiersma, K. (1971). *Jeugdbescherming en Justitie, schets voor organisatie en structuur*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Wijdeven, Ted van de (2012). *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- Wilde, Mandy de (2013). Een gevoelige kwestie of een gevoelskwestie? Affectief burgerschap in de wijk in historisch perspectief. In: Evelien Tonkens & Mandy de Wilde (red.). *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennep. Pag. 24-42.
- Willems, Jan (2012). Kindisme: vooroordelen, geweld en wreedheid tegen kinderen. In: *Pedagogiek in Praktijk*, november 2012, pag. 18-21.
- Willemse, Thom (1994). De wezenzorg van de late middeleeuwen tot heden. In: *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk / TJJ*, 10, 4-10. Utrecht: SWP.
- Wing, J. K. (1962). Institutionalism in mental hospitals. In: *British Journal of Social and Clinical Psychology*, 1, 38-51.
- Winkler, Klaus (2008). Non-Formal and Informal Education in Germany. In: René Clarijs (ed.). *Leisure & Non-formal Education*. Prague: EAICY. Pag. 194-211.
- Winkler, Klaus (2005). Non-Formal and Informal Education in Germany. In: René Clarijs (ed.). *Non-formal and Informal Education in Europe*. Prague: EAICY. Pag. 51-55.
- Winter, M. de (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding*. Amsterdam: SWP.
- Winter, M. de (2007). Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang; de noodzaak van een democratisch-pedagogisch perspectief. In: P.H.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij & J.C.I. De Pree (red.). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. WRR/ Amsterdam University Press: Den Haag/ Amsterdam.

- Winter, Micha de (2001). Maatschappelijk opvoeden: een taak voor de sociale sector. In: R.P. Hortulanus & J.E.M. Michielse. *Jong geleerd, oud gedaan? Het Sociaal Debat, deel 5*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Wismans, Laura (2013). Door de databrij. In: *NRC Handelsblad*, katern Wetenschap, 1 juni 2013, pag. 8-9.
- Witte, Toby (2011). *Hart van de verzorgingsstad. Club- en buurthuiswerk in Rotterdam, 1920-2010*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Witman, Yolande (2009). Introductie. Onderzoekende professionaliteit: innoveren. In: Gerhard Smid & Etiënne Rouwette (red.). *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*. Assen: Van Gorcum.
- Wood, Phil (2011). What is the Intercultural City and how we create it? In: René Clarijs, Irena Guidikova & Thijs Malmberg (2011). *Diversity and community development. An intercultural approach*. Amsterdam: SWP.
- Wood, Phil (ed.) (2004). *Intercultural city reader*. Bournes Green: Comedia.
- Wood, S. (2001). In: Pierson, C. (2006). *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Wood, Phil & Charles Landry (2008). *The Intercultural City. Planning for Diversity Advantage*. London/Sterling, VA: Earthscan.
- Woordenboek der Nederlandsche Taal (1993). Den Haag: Sdu.
- Worrell, J. Chr. (1993). Plaats maken voor de jeugd. In: *Opgroeien in onzekerheid, Jaarboek 1993 PON*. Den Bosch: Instituut voor Advies, Onderzoek en Ontwikkeling in Noord-Brabant.
- Wouda, P.L., J.D. van der Ploeg, M. Smit (1987). *Jongeren tussen wal en schip?* Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, Werkgroep WOJ.
- Woudt, Job (2012). Geluksindex uit Bhutan nu ook goedgekeurd door de VN. In: *Het Financieele Dagblad*, 26 mei 2012, pag. 10.
- Yesalkagit, Kutsal (2012). Handelingsperspectieven in het politiek-financieel complex. In: *Beleid en Maatschappij, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2012, 4, pag. 371-380.
- Yin, R.K. (1989). *Case study research. Design and methods*. Newbury Park: Sage.
- Young-Bruehl, Elisabeth (2012). *Childism. Confronting Prejudice Against Children*. Yale: Yale University Press.
- Yperen, Tom van (2013). *Met kennis oogsten. Monitoring en doorontwikkeling van een integrale zorg voor jeugd*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. Inaugurale rede.
- Yperen, Tom van (2010). Wat werkt in de jeugdzorg? Hoe en wat te implementeren. In: : Pijnenburg, Huub (red.) (2010). *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP. Pag. 81-99.



- Yperen, T.A. van (2003). *Gaandeweg. Werken aan de effectiviteit van de jeugdzorg*. Oratie. Utrecht: NIZW.
- Yperen, Tom van & Mariska van der Steege (2010). Methodiek en hulpverlener tellen allebei. In: *JeugdenCo*, 2, 2010, pag. 28-37.
- Yperen, T.A. van & J.W. Veerman (2008). *Zicht op Effectiviteit. Handboek voor praktijk-gestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.
- Zachary, Deanne & Susan Brutschy (2010). How One California Community Achieves Better Results for Vulnerable Populations. In: *Jeugdbeleid*, 2, 111-120. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Zahn, Ernest (2005). *Regenten, rebellen en reformatoren. Een visie op Nederland en de Nederlanders*. Amsterdam: Olympus.
- Zahn, E. (1989). *Regenten, rebellen en reformatoren*. Amsterdam: Contact.
- Zaitraite, Neringa & Dalia Navikiene (2005). Non-Formal Education in Lithuania. In: René Clarijs (ed.). *Non-formal and Informal Education in Europe*. Prague: EA-ICY. Pag. 57-63.
- Zandberg, Tjalling (1988). *Kleinschaligheid in de residentiële hulpverlening*. Groningen: Stichting Kinderstudies.
- Zeeuw, Friso (2010). 'Huis van Thorbecke' blijvende kracht. Geschiedenis toont aan dat reorganisatie binnenlands bestuur een bezigheidstherapie voor gevorderden is. In: *Het Financieele Dagblad*, 12 augustus 2010, pag. 5.
- Zeh, J. (2008). *Corpus Delicti. Ein Prozess*. Frankfurt am Main: Schöffling & Co.
- Zeijl, Elke, Matty Crone, Karin Wiefferink, Saskia Keuzenkamp, Menno Reijneveld (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag: SCP/TNO.
- Zijden, Maja van der (2010). Kwaliteit is de grootste leugen van de vorige eeuw. In: *Jeugdbeleid*, 2010, nr. 1, pag. 21-26.
- Zijden, Maja van der (2009). *De service knoop. Het managen van diensten en dienstverlening*. Assen: Van Gorcum.
- Zijderveld, A.C. (2000). *The institutional imperative*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zijderveld, A.C. (1999). *The waning of the welfare state*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Zimbardo, Philip (2010). *Het Lucifer effect. Hoe gewone mensen zich laten verleiden tot het kwaad*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Zimmerman, M. & S. Waschausky (1998). Empowerment. Theory for rehabilitation research: ceonceptual and methodological issues. In: *Rehabilitation Psychology*, 43, 1, 3-16.
- Zolotaryova, A. (2013). *Children's Supplementary Education in Russia in the 21st Century*. Yaroslavl: Yaroslavl State Pedagogical University named after K.D. Ushinsky.



- Zolotaryova, A. (ed.)(2010). *Topical tendencies in the development of out-of-school (non-formal) education in Eastern European countries. Survey of Belarus, Kazakhstan, Russia, Ukraine: Teaching aid*. Prague/Yaroslavl: EAICY/YSTTU.
- Zolotareva, A.V. & E. I. Abramova (2010). Topical Tendencies of Children's Education Development in Russia. In: A. Zolotaryova (ed.). *Topical tendencies in the development of out-of-school (non-formal) education in Eastern European countries. Survey of Belarus, Kazakhstan, Russia, Ukraine: Teaching aid*. Prague/Yaroslavl: EAICY/YSTTU. Pag. 52-81.
- Zuithof, Martin (2013). Je hebt community work in elke buurt nodig. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2, 4-6.
- Zuithof, Martin (2009). Aanbestedingscircus. In: *Zorg + Welzijn*, nr. 12, 9 december, pag. 5.
- Zwaard, Joke van der (2010). *Scènes in de copy corner. Van vluchtige ontmoetingen naar publieke vertrouwdheid*. Amsterdam: SUN Trancity.
- Zwalve, Willem (2005). *De staat en zijn recht. Een hoorcollege politieke geschiedenis van het recht in West-Europa*. Den Haag: Home Academy Publishers.
- Zwam, Erik van (2013). 'Rijksoverheid is oude, witte mannenclub.' In: *Trouw*, 16 mei 2013, pag. 15.
- Zwanenburg, M.A. (1992). Methodologie in de twintigste eeuw. Een kritische inleiding. In: Bruinsma, G.J.N. & M.A. Zwanenburg (red.) (1992). *Methodologie voor bestuurskundigen. Stromingen en methoden*. Muiderberg: Coutinho. Pag. 21-90.

## Samenvatting

---

In Nederland heeft over tien jaar één op de drie kinderen met jeugdzorg te maken. Met deze recente sommatie van Van Yperen wordt het tijd het jeugdstelsel aan een analyse te onderwerpen. Dat gebeurt in deze studie.

Ik ga op zoek naar verbetermogelijkheden voor het jeugd(zorg)beleid. Misschien is het daarbij wenselijk het bestaande bestuurlijke repertoire achter ons te laten. Maar kan dat wel? Is de sector een gevangene van zijn eigen beleidstradities of kan hij daaraan ontsnappen? Het in de loop der eeuwen gebouwde stelsel van jeugdzorg is onaangenaam en ongerieflijk voor professionals, beleidsmakers, bestuurders en politici. Vooral cliënten zijn de dupe van de ‘onoverzichtelijkheid, ontoegankelijkheid en ondoordringbaarheid’ van de jeugdzorg (Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid, 1976).

Het jeugd(zorg)beleid vanaf de Tweede Wereldoorlog – tot wiens analyse ik me in dit onderzoek beperk – kenmerkt zich door een voortdurend verlangen de jeugdzorg effectiever te maken. Om uit de effectiviteitsdiscussie te ontsnappen van aandacht voor de methodiek of voor de hulpverlener richt ik mijn aandacht op het stelsel; een goede methodiek en een goede hulpverlener leiden in een ineffectief stelsel nog steeds tot onvolkomen resultaten.

Het huidige jeugd(zorg)beleid kan als volgt omschreven worden. Men is er de afgelopen decennia niet in geslaagd een effectief functionerend jeugd(zorg)stelsel in te voeren en er heerst onvrede over de beperkte resultaten. Gezien de moeilijk te stoppen uitbouw van de sector vanaf de jaren vijftig en de huidige financiële crisis tellen ook de financiële belangen van het jeugd(zorg)beleid steeds zwaarder mee. Bovendien is er een streven om de cliënt een stevigere positie te geven, hetgeen eveneens gevolgen heeft voor herinrichting van het stelsel.

De politiek heeft besloten tot een transitie: de jeugdzorg en enkele aanpalende sectoren worden per 1 januari 2015 gebundeld op gemeentelijk niveau. Een belangrijke vraag is of de jeugdzorg in staat is tot die transitie en transformatie. Merkwaardig is dat er tot op heden nauwelijks aandacht is geweest voor wat de vele verbetervoorstellen van de afgelopen zestig jaar heeft geblokkeerd. Het is niet uit wetenschappelijk onderzoek bekend waarom stelselwijzigingen in de jeugdzorg nooit dat hebben gebracht wat er van was verwacht. Zolang we niet weten wat het jeugd(zorg)beleid tegenhoudt of afhoudt, is de kans groot dat voortgaan op dezelfde beleidsweg van de afgelopen zestig jaar nagenoeg dezelfde resultaten oplevert.

Om tot kennis over een effectiever stelsel te kunnen komen stel ik in dit onderzoek vijf vragen: 1. Hoe komt beleid in de publieke dienstverlening tot stand? 2. Wat kunnen we uit de bestuurskunde gebruiken om de bestuurlijke veranderingsprocessen in de jeugdzorg te begrijpen? 3. Hoe heeft het Nederlandse jeugd(zorg)beleid zich ontwikkeld? 4. Hoe kunnen de twee geselecteerde begrippen uit de bestuurskunde het beleid van de jeugdzorg verklaren?

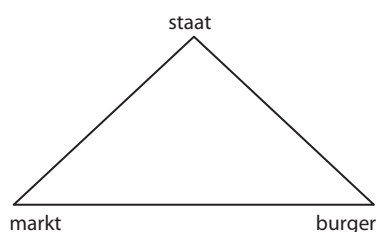
5. Op welke wijze kan informatie inzake de nieuwste innovatiestrategieën een rol spelen bij vernieuwing van het jeugd(zorg)beleid?

Met de beantwoording van deze vragen kan ik de centrale vraag waarom het zo moeilijk is om het jeugd(zorg)stelsel effectiever in te richten en hoe de jeugdsector daaraan kan ontsnappen, beantwoorden.

Dit onderzoek kan worden gekenmerkt als een hypothesegenererend, exploratief, integratief en holistisch, retrospectief, evaluatief, handelingsgericht interactieonderzoek. In dit onderzoek is sprake van multiple-triangulatie (data-triangulatie en methoden-triangulatie). Als dataverzamelingstechnieken worden inhoudsanalyse, secundaire analyse, interviewen, directe observaties en participerende observaties gebruikt. Hoofdstuk 1 beschrijft de opzet en uitvoering van dit onderzoek.

### De driehoek van de samenleving

Hoofdstuk 2 gaat in op de figuur van een driehoek die veel wetenschappers gebruiken om de samenleving te symboliseren. De drie hoeken verbeelden de staat, de markt en de burger.



Figuur 1. De positioneringsdriehoek van Mouwen.

De drie hoeken vertegenwoordigen verschillende functies en doelen. Zo is het mogelijk bij markt het begrip vrijheid te plaatsen, evenals liberalisme (VVD), *exit*, ruil, het eigenbelang en parallele relaties; bij staat hoort gelijkheid, dwang, sociaal-democratie (PvdA), het algemeen belang, *voice* en verticale relaties; bij de burger (bij sommige auteurs *civil society*) kunnen broederschap, liefde, christen-democratie

(CDA), solidariteit/loyaliteit, groepsbelangen en horizontale relaties geplaast worden.

Organisaties en sectoren zijn in deze positioneringsdriehoek van Mouwen te plaatsen. Het is mogelijk dat zij in de loop der tijd migreren, dat zij verschuiven van positie. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij verstatelijking (een consequentie van de verzorgingsstaat) of vermarkting. De afgelopen decennia zijn veel organisaties van de hoek burger (het particulier initiatief) opgeschoven richting staat. Volgens Zijdeveld leidt overaccentuering van één van de hoeken tot extremisme: sociaal-democratie voert dan via socialisme tot dictatoriaal communisme en stalinisme, liberalisme kan via libertinisme tot anarchisme leiden, en conservatisme kan verworden tot reactionair corporatisme en fascisme. Een positionering in het midden van de driehoek lijkt voor de publieke dienstverlening het beste. Ik ga over tot bespreking van de drie hoeken staat, markt en burger.

De Nederlandse overheid heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld van een nachtwakersstaat via de reguleringsstaat en de welvaartsstaat naar een verzorgingsstaat, die zich gekenmerkt weet door een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid en zorg draagt voor onderwijs en gezondheidszorg. De verzorgingsstaat is sinds de jaren tachtig aan discussie en erosie onderhevig. De kritiek is drieledig: zij is onbetaalbaar, onbestuurbaar en onleefbaar.

Daarnaast bestaat er meer basale kritiek op de verzorgingsstaat: zo richt zij zich met haar (financiële) compensaties traditioneel meer op de gevolgen en te weinig op de oorzaken. De verzorgingsstaat kan een steeds groter aantal problemen niet meer oplossen. Als opvolger wordt de participatiesamenleving genoemd, waar individuele verantwoordelijkheid meer op de voorgrond treedt. Een vraag is of na de vele processen van verstatelijking de overheid met haar dominante positie in de driehoek in staat is ruimte te geven aan andere partijen (i.c. markt en burgers) om de transitie van verzorging naar participatie mogelijk te maken.

De introductie van het New Public Management (NPM), waarmee het bedrijfsmatig werken werd geïntroduceerd in de jaren tachtig, heeft een grote invloed (gehad) in de publieke dienstverlening. De NPM-trend doet zich in alle westerse democratieën en bureaucratieën voor. Deze ontwikkeling is en wordt gestimuleerd door internationale organisaties als de Wereldbank, het IMF en de OESO, die hun ideeën over de liberale markteconomie mondiaal hebben verspreid. Eén van de belangrijkste effecten van het NPM-denken is het ontkoppelen van aansturing (*steering*) en uitvoering (*rowing*). De *steering people* ontwikkelen zich tot procesmanagers, die steeds minder van de inhoud afweten. Het beleidsgeheugen verdwijnt. Zo ontstaat de *Managerial State*, die een einde maakt aan de beleidsvrijheid van

professionals en de relatieve autonomie van uitvoerende ambtenaren en – vanuit het effectiviteits- en efficiëntiedenken – is gepreoccupeerd door problemen. De publieke sfeer raakt verloochend. Scott ziet een logica achter de mislukking van de maakbaarheidsidealen van de twintigste eeuwse maatschappij. Hij signaleert onder andere het verlangen en de acties van de overheid om tot een administratieve ordening te komen, maar de wens tot *Normalbaüme* leidt tot *das grosse Waldsterben*. Hij constateert de ontwikkeling van een ecologische opvatting van bestuur waar variëteit van belang is naar een systemische opvatting waar uniformiteit leidend is.

Vanaf de jaren tachtig wordt, met NPM als katalysator, de markt geïntroduceerd in het maatschappelijke speelveld. De overheid, die zich vooral moet richten op haar kerntaken, zou nog slechts een marginale rol moeten spelen; zij zou alleen in actie moeten komen bij marktfalen. Is in de jaren tachtig het optimisme nog groot, omstreeks 2000 ontstaat een omslagpunt in het enthousiasme voor marktwerking. Het uitgangspunt verandert van ‘ja, mits’ (de overheid haar werk als marktmeester goed doet) naar ‘nee, tenzij’. Marktwerking blijkt in de praktijk moeilijk te koppelen aan publieke dienstverlening. De markt behoeft op een aantal punten correctie; zij heeft immers van zichzelf geen moraal en bovendien een kort geheugen. De WRR waarschuwde al eerder dat de overheid te ondoordacht en te onvoorbereid voor marktwerking in de publieke sector had gekozen. Het marktdenken is niet adequaat voor de publieke dienstverlening. Het evenwicht van machten is niet onder te brengen in vraag en aanbod. De SER stelt dat de rol van de overheid als hoeder en controleur van de publieke belangen erkend moet worden. Marktwerking is alleen gewenst onder de conditie dat publieke belangen geborgd worden. *The invisible hand* van Adam Smith behoeft een morele inbedding. Een sterke markt vereist een sterke overheid als regisseur, marktmeester, scheidsrechter en beschermvrouwe van het publieke belang. De NPM-beweging, gestart door Thatcher en Reagan en voortgezet door Blair en Clinton, heeft de burger opzijgeschoven, terwijl die burger in een democratie juist tegenwicht zou moeten bieden aan de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica van de overheid.

Na de twee hoeken staat en markt besproken te hebben is er aandacht voor de hoek burger. De huidige overheid wil een actieve (sinds kort zelfs een affectieve) burger. In dat opzicht is het interessant hoe het met de burgerparticipatie is gesteld. Volgens een onderzoek naar de stand van zaken van burgerparticipatie bij gemeenten blijkt zij in de meeste gemeenten niet verankerd in de interne organisatie; zij wordt vaak *ad hoc* georganiseerd. Meer dan de helft van de gemeenten heeft geen participatienota. Iets meer dan 60 procent van de gemeenten heeft een verordening burgerinitiatief, waarvan overigens de helft aangaf dat er nog nooit gebruik van is

gemaakt. Twee op de drie gemeenten heeft geen referendumverordening. Slechts één op de zeven gemeenten heeft een interactieve website/webcommunity. Voor de Nederlandse burger geldt de participatieparadox: velen participeren weinig, maar weinigen heel veel. Bovendien is er sprake van een participatie-elite: de actieve burgers zijn overwegend blank, hoogopgeleid en ouder vanwege de vereiste competenties. Opvallend is dat, terwijl brave burgers worden omarmd, eigenzinnige burgers worden afgewezen. De politiek blijkt weinig tolerant tegenover burgers als tegenstander. Dat is betreurenswaardig, want iedere representatieve democratie behoeft een vorm van tegendemocratie voor de democratische *checks and balances*.

De participatieladder van Arnstein is een breed ingevoerd en erkend instrument om aan te geven op welk niveau de burger participeert. De vijfsporsladder kent de stadia van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen. Hoe hoger op de ladder, des te meer de burger betrokken wordt bij het besluitvormingsproces. Tevens geldt dat hoe groter de invloed van de burger is, des te kleiner de rol wordt van de overheid. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) presenteerde recentelijk een alternatieve ladder, de overheidsparticipatietrap, die andersom begint: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren. De hoogste (Arnstein) c.q. laagste (Rob) trede van de participatieladder is die van zelfbeheer, zelfsturing.

Ik heb vier participatieve beleidsmethoden onder de loep genomen. Met de gehanteerde participatievormen van cocreatie, interactieve beleidsvorming, frontlijnsturing en presentiebenadering wordt de burger wel betrokken, maar staat deze nog ver af van het punt van zelfbeheer. De derde generatie participatie doet weliswaar haar invloed gelden, maar het lijkt wel alsof dat voornamelijk geschiedt onder de bevoogdende leiding van de overheid. Het Nederlandse beleid laat daarmee een groot reservoir van kennis en ervaring liggen. Dat gegeven plaatst ons voor problemen wanneer we nadenken over het welslagen van de opvolger van de verzorgingsstaat, de participatiesamenleving. Putnam heeft in dit verband gewezen op het belang van sociaal kapitaal. Dat is er overigens niet automatisch; sociaal kapitaal groeit door gebruik en neemt af door niet-gebruik. De sociale cohesie erodeert in onze samenleving en dat is ondermijnend voor de kwaliteit van de samenleving, aldus Putnam. Misschien kan het ook anders bekeken worden: de huidige burger blijkt niet zozeer afkerig van gemeenschappen, maar geeft de voorkeur aan een andere vorm, aan (veder)lichte gemeenschappen (*small groups*), waar de exclusiviteit van de klassieke zuil wordt ingeruild voor de openheid en de vrijblijvendheid van het moderne netwerk. Kleinschalige, meer informele gemeenschappen die steeds meer een moderne bron van sociale cohesie vormen, bieden zeker jongeren een welkome aanvulling op verticale, formele initiatieven. Een bezwaar tegen informele groepen is dat zij vaak hun leden rekruteren uit de eigen sociaal-

economische klasse, waardoor het gewenste *bridging* minder tot niet tot stand zou komen. Er is sprake van een verschuiving naar meer *democracy from below*.

Wil er een balans in de positioneringsdriehoek ontstaan, dan zal de hoek van de burger er hard aan moeten trekken om activiteiten meer naar het midden te krijgen. De markt wordt niet in staat geacht om recht te doen aan het publieke karakter van publieke taken, maar ook de overheid kan niet adequaat op nieuwe ontwikkelingen in en behoeften van de samenleving inspelen. De focus verschuift daarmee automatisch naar de burgers en hun verbanden, zo stelt de Rob. Hiermee sluit ik hoofdstuk 2 af dat inging op de manier waarop in de publieke sector (i.c. de jeugdzorg) het beleid tot stand komt, met daarbij aandacht voor de rollen van staat, markt en burger in dit proces.

### **Hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid**

In hoofdstuk 3 selecteer ik twee begrippen uit de bestuurskunde die behulpzaam zouden kunnen zijn om de bestuurlijke surplace van het jeugd(zorg)beleid te kunnen begrijpen.

Als eerste bespreek ik het begrip *hybriditeit*. Voor publieke dienstverlening geldt dat een exclusieve behandeling door één van de drie actoren uit de driehoek niet noodzakelijk (sterker nog: steeds minder gewenst) lijkt. De krachten en machten zouden in bestuurlijk opzicht gedeeld moeten worden. Dat is voor Nederland geen onbekend terrein, hetgeen voor een niet onbelangrijk deel een gevolg is van onze geografische en dientengevolge sociaal-culturele historie. Het systeem van polders en dijken verplicht de inwoners van Nederland voortdurend met elkaar te overleggen. Het keren van de zee die de dijken en de inwoners steeds bedreigt, eist en bevordert tolerantie en samenwerking. In Nederland nemen we samen beslissingen zonder te kiezen voor deelbelangen (het schikken en plooiën heeft een lange traditie in onze pacificatiedemocratie) en egalitaire samenwerking is gezien de voortdurende strijd tegen het water een bestaansvoorwaarde. De twee bepalende religies hebben daar ieder hun bestuursinstrumenten voor: de katholieken het subsidiariteitsbeginsel (verticaal geordend) en de protestants-christelijken de soevereiniteit in eigen kring (horizontaal geordend). Democratie in polder-Nederland betekent niet de macht van de meerderheid, maar rekening houden met de belangen van de minderheid. De dwingende geografische omstandigheden – met de brullende branding op onze hielen had het weinig zin om moeilijk te doen over religieuze en culturele verschillen – hebben het Nederlandse gedrag en de Nederlandse mentaliteit, en dus ook het Nederlandse politieke systeem, indringend en blijvend beïnvloed. De poldermentaliteit is bestuurlijk erfgoed geworden. Hier ligt de kiem van de later Nederland zo kenmerkende hybriditeit van bestuur, waardoor altijd meerdere partijen (be)sturen. Hybride organisaties komen dik-



wijls tot stand doordat private organisaties verstatelijken of publieke organisatie vermaatschappelijken. Deze hybriditeit betekent dat eenvoudige oplossingen niet bestaan. Vooral het private en het publieke blijken verknoopt, wat tot gevolg heeft dat wezensvreemde elementen gemixt worden. Hybriditeit als een combinatie van culturen, niet als vermenging, leidt tot onvermijdelijke spanningen. De realisatie van de publieke dienstverlening is bewust niet-staats. Daar treedt de *civil society* op als tegenmacht, tegen politieke en economische machtsinvloeden. De overheid neemt weloverwogen niet zelf het initiatief van de zorg in handen; dat zou immers eerder thuishoren bij een autoritaire staatsstructuur.

Aan deze hybriditeit zijn bepaalde voordelen (bijvoorbeeld een breder draagvlak, een groot probleemoplossend vermogen, groot onderling vertrouwen, een sterke spreiding van hindermacht en een sterke verdunning van doorzettingsmacht) en nadelen (een geringe flexibiliteit, een sterke hindermacht van particuliere organisaties, er lijkt weinig veranderbaar, en men kan moeilijk spreken van transparantie) verbonden. De interdependentie, vervlechting en complexiteit leiden tot een ondoorzichtelijk kluwen, waarna verantwoordelijkheden verwateren. Besluitvormings- en doorzettingsmacht raken zoeken en lekken weg.

Vanuit de pacificatiepolitiek worden beslissingen niet genomen door een meerderheid, die de minderheid eenvoudigweg overstemt. In ons land wordt getracht alle spelers zoveel mogelijk te laten winnen. De wensen van de minderheid worden in het algemeen welwillend in acht genomen. Verliezen moeten zoveel als mogelijk worden vermeden (voormalig minister-president Kok stelde dat 'je nooit moet proberen met 6-1 te winnen. Een nipte overwinning is genoeg: 1-0 of 2-1'). Het polderen koppelt een permanente confrontatie van zeer uiteenlopende standpunten aan de bereidheid om compromissen te sluiten. Het Nederland zo kenmerkende polder-werken is met het Rijnlandmodel ingebed in een breder kader.

Het tweede begrip dat ik uit de bestuurskunde leen is *institutionele padafhankelijkheid*. Daarvoor bekijk ik de twee samenstellende delen: institutionalisme en padafhankelijkheid.

Wat betreft het institutionalisme zijn in Nederland de reflexen van ontferming en insluiting tot diep in de genen van de systemen doorgedrongen. Zij hebben zich diep genesteld in de routines, in de bejegening, in de financiering, in de economie van zorg en welzijn. Het is zo vanzelfsprekend dat het heel moeilijk is eraan te ontsnappen. Het neo-institutionalisme richt zich niet alleen op de regels, procedures en formele organisatie van de overheid, maar verwijst ook naar de informele conventies. Instituten verwijzen naar stabiele, terugkerende gedragspatronen; ze zijn *the rules of the game*, waarmee er aandacht is voor allerlei gewoontes, gebruiken, procedures, normen en cultuur. Instituten dragen een samenleving, die voortdurend verandert; toch hebben zij een beperkt vermogen om snel te reageren.

Een dergelijk traag reagerend, naar binnen gekeerd systeem toont weinig veranderingsbereidheid. Naarmate institutionalisering in de diepte en in de breedte verder voortschrijdt, is een institutionele constellatie minder vatbaar voor fundamentele verandering. Het blijkt niet alleen moeilijk om instituties te veranderen of weg te halen, maar vooral om de innerlijke houding behorende bij het oude regime af te schudden.

Wat padafhankelijkheid betreft: vaak lijkt het wel alsof Nederland met zijn beleid zit vastgeklonken aan dezelfde typen beleidsoplossingen, alsof de eerder ingeslagen route niet verlaten kan worden. Padafhankelijkheid houdt in dat in het verleden gemaakte keuzes andere keuzemogelijkheden in het heden uitsluiten. Padafhankelijkheid kan voortvloeien uit het feit dat institutionele routines naarmate ze inslijten en door meer actoren worden gevolgd, steeds efficiënter worden. Zo nestelen routines zich gaandeweg dieper in in institutionele structuren.

Hier raken institutionalisme en padafhankelijkheid elkaar. Juist in Nederland zijn deze twee begrippen tot één brok versmolten; we spreken dan van institutionele padafhankelijkheid. Hiermee sluit ik hoofdstuk 3 af. Later zal ik de twee kernbegrippen toepassen op het Nederlandse jeugd(zorg)beleid, dat ik eerst in hoofdstuk 4 beschrijf.

## De jeugdzorg en haar beleid

Het huidige jeugd(zorg)beleid is geen *creatio ex nihilo*, het is niet uit het niets ontstaan. Het heeft een lange historie, die voor een deel de huidige gang van zaken nog steeds lijkt te bepalen. Om enig inzicht te krijgen in de ontwikkelingen is het van belang te weten waar de jeugdzorg vandaan komt.

In de periode vanaf de oudheid tot de Middeleeuwen heeft het kind geen ziel, het betekent niets. Kindermoord (zelfs het opeten van het kind door de eigen ouders, een situatie waarover tot ver in de Middeleeuwen in de Nederlanden wet- en regelgeving bestaan), het kind te vondeling leggen, onderschuiving, verkoop, offeren, het is allemaal aan de orde van de dag in de vroege culturen. Plato en Aristoteles stelden zich al op het standpunt dat het krijgen van een kind niet de verplichting met zich meebrengt het ook te onderhouden; zij zagen kindermoord als het onbetwiste recht van de vader. Een man mocht zich ontdoen van zijn kinderen zoals hij dat ook deed met zijn speeksel en luizen. Aristoteles, wel de bekendste kinderhater uit de geschiedenis genoemd, meende dat kinderen geen redelijke denkvermogens hadden, geen rechten hadden en dat ze bezit waren. De Aristotelische assumpties over kinderen zitten nog diep ingebakken in de westerse samenleving. In de klassieke culturen is het leven van kinderen van geen enkel belang. Ook in de Romeinse tijd had de patriarch het recht om zijn kinderen te doden; vooral het doden van zuigelingen was wijdverbreid. Verlating was in die dagen een maat-

schappelijk geaccepteerde oplossing voor een kind dat op het verkeerde moment, met het verkeerde geslacht of in verkeerde omstandigheden geboren werd. Uit de wet- en regelgeving in de Romeinse tijd mogen we concluderen dat het kind vooral een economisch of overlevingsbelang heeft. Het kind zelf lijkt nauwelijks tot geen emotionele waarde voor ouders te hebben. Deze *mentalité collective* heeft zijn weerslag op de officiële wetgeving. Pas vanaf de Hoge Middeleeuwen komt daar heel langzaam verandering in. In de late Middeleeuwen ontstaat een systeem dat zorg voor behoeftige kinderen organiseert. Is deze zorg eerst georganiseerd door de kerken, daarna nemen de edelen dit over, vervolgens wordt deze taak overgedragen aan de bestuurders van steden, die de zorgplicht daarna doorgeven aan regenten. Vanaf de vijftiende eeuw wordt de zorg professioneel georganiseerd: er komen speciale instellingen (weeshuizen) voor kinderen, eerst door particulieren, later door de verschillende denominaties en lokale overheden opgericht. Hier ligt een belangrijke kiem van de huidige bestuurlijke coördinatieproblematiek. Met de splitsing financiering door de overheid en het bestuur in particuliere handen is een eerste hybriditeit geschapen. De Nederlandse jeugdzorg is volgens geschreven berichten ten minste zo'n 1500 jaar oud, en kan met recht een institutie genoemd worden.

Tot ver in de Middeleeuwen bestaat geen *sentiment de l'enfance*, net zomin als een *sentiment de la famille*. Dat ontstaat zoetjesaan de afgelopen paar honderd jaar. In de twintigste eeuw voltrekt zich een snelle ontwikkeling in de waardering van kinderen, waarbij eerst assimilatie, daarna autonomie en nu participatie wordt nagestreefd. Pas na de Tweede Wereldoorlog komt het helpen op. Aan het begin van de twintigste eeuw is het terrein van zorg voor jeugd verdeeld: de criminele jeugd is voor de staat, en de verwaarloosde jeugd is voor de particuliere liefdadigheid. Vanuit het preventiedenken raakt de staat betrokken bij heropvoeding. Er komen Kinderwetten, de Kinderbescherming wordt opgericht, en vooral na de Tweede Wereldoorlog ontstaat een sterke uitgroei van de sector. De overheid gaat steeds meer instellingen subsidiëren, waardoor de jeugdsector van de hoek burger richting staat verschuift. Vanaf 1952 zijn er vanwege de groeiende kritiek op het stelsel en zijn prestaties vele commissies die zich buigen over een effectiever en efficiënter stelsel voor jeugdzorg. De voorstellen van deze commissies zijn nagevoeg gelijkkluidend: eenduidige financiering en regelgeving staan bovenaan het verlanglijstje. De *Wet op de jeugdhulpverlening* en de *Wet op de jeugdzorg* brengen een beter georganiseerde en beter presterende sector niet dichterbij. Met de opzet en uitbouw van de verzorgingsstaat neemt de groei en de verstatelijking van de jeugdzorg sterk toe. Zo kan vanaf de jaren tachtig de overheid in toenemende mate sturend optreden. Wel wordt het stelsel mede ten gevolge van het decenniadurend accumulatiebeleid steeds ingewikkelder.

De huidige jeugdzorg beschrijf ik aan de hand van enkele centrale problemen. In één zin samengevat zou men kunnen zeggen dat de jeugdzorg achter in het stelsel is gepositioneerd, geïsoleerd van andere sectoren en met korte termijneffecten werkt, een dominante probleemoriëntatie heeft, en waar bestuurlijke of inhoudelijke oplossingen niet eenvoudig zijn omdat (beleids)innovatie moeizaam of niet tot stand komt. De jeugdzorg integreert een innovatieve beweging het liefst zo snel mogelijk in het bestaande hulpaanbod; wat in beginsel opgezet wordt om cliënten buiten de bestaande jeugdzorg te houden, wordt al snel een module in het zorgaanbod van de instellingen.

Om die reden kijk ik kort naar innovatie en bespreek *Blue Ocean Strategy*, *co-creation*, *open innovation* en *crowdsourcing*. De hier besproken innovatieve strategieën kenmerken zich doordat het innovatief beleid niet alleen steeds vaker samen met andere partijen gebeurt, maar dat innovaties tegenwoordig vooral plaats vinden in samenspraak met burgers samen of door burgers zelf. In de meest recente innovatiestrategie van crowdsourcing hebben burgers de leiding en bepalen daarmee zelf de uitkomst.

Naast de problemen inventariseer ik ook het commentaar van buitenlandse experts, die veel kritiek hebben op het Nederlandse jeugd(zorg)beleid. Zij omschrijven het stelsel als *problem oriented and administration centred* in plaats van *opportunity focused and youth centred*; zij vinden dat het Nederlandse beleid gericht is op problemen in plaats van op *partnership, participation and recognition of potential strenghts*. Jeugdbeleid zou zich vooral moeten richten op het verwerven van *skills* (zoals *citizenship skills*) en *competences*. Jeugdparticipatie is daarbij de dominante factor. Bovendien missen zij de relatie met de wijk of buurt en zij wijzen op het gebrek aan *non-formal education* en jeugdwerk.

Om de hier genoemde redenen is de groei van de vraag naar jeugdzorg al decenia niet te beteugelen. De kosten van de jeugdzorg blijven sterk toenemen. Een al langer klemmende vraag is of de overheid dit in de hand kan houden. Deels heeft de toename te maken met de groeiende vraag naar jeugdzorg, gedeeltelijk met een inefficiënt en ineffectief georganiseerde sector en ten dele vloeit het voort uit het overheidsbeleid zelf, dat met betrekking tot de jeugdzorg omschreven kan worden als hoogst dynamisch en beleidsrijk ten gevolge van een hyperactief bestuur dat zich een grote interventiedruk oplegt. Er is in de loop van de jaren een complex stelsel gegroeid dat vooral moeilijkheden geeft bij hulpverlening aan kinderen en gezinnen waar meerdere problemen tegelijk spelen. Het gegeven dat de Nederlandse jeugd als de meest gelukkige ter wereld wordt beschouwd en dat onze jeugd een mondiale toppositie heeft als het gaat om welzijn terwijl nu toch bijna één op de zeven kinderen te maken heeft met jeugdzorg is een moeizame paradox. Hiermee sluit ik hoofdstuk 4 over de jeugdzorg af.

## Jeugdzorg in bestuurskundige analyse

In hoofdstuk 5 worden de twee hoofdbegrippen uit hoofdstuk 3 (hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid) verbonden aan het jeugd(zorg)beleid uit hoofdstuk 4. Omdat het jeugd(zorg)beleid een nogal omvangrijk begrip is, selecteer ik voor de toepassing van de bestuurskundige begrippen twee thema's.

Inzake *hybriditeit* concentreer ik me eerst op de financiering van het stelsel. Gezien de vele stakeholders komt de financiering van verschillende kanten. Daarna kijk ik naar de verantwoording; zij zegt immers veel over de verhoudingen. Financiering en verantwoording zijn twee in elkaar grijpende elementen; aan zowel de voor- als achterkant lijkt de financiering ontwikkelingen gevangen te houden. De vele financiers en beleidsverantwoordelijke partijen leiden tot een amalgaam van stakeholders, waar niemand doorzettingsmacht bezit. Ook de jeugdzorg ontsnapt niet aan het Nederlandse polderen. Opvallend is dat de horizontale verantwoording voor de jeugdzorg weinig pregnant naar voren komt; het toezicht en de verantwoording zijn vooral gericht op systeem- en operationele controle, wat volgens Van de Donk leidt tot een institutionele burn-out. Het systeem van prestatiemeting en benchmarking overheerst de wereld die eigenlijk draait op vertrouwen tussen professionals en cliënten, en onbaatzuchtige zorg verdwijnt onder druk van slaafsheid en risicomijdend gedrag. Hier verdringt volgens Habermas de systeemwereld de leefwereld. Daardoor zijn de bovenstromen – die vooral terug te vinden zijn in structuren – omvangrijker en machtiger dan ooit. De bovenstroomtaal wordt steeds aangepast aan de nieuwste modes en interventies van buiten, terwijl feitelijk de onderstromen (de informele cultuur) regeren. Daar zitten dan ook de veranderingmogelijkheden. Echter, bovenstroomtaal en -gedrag loont op korte termijn, hier vindt systeemconformisme plaats en wordt resistentie opgewekt tegen veranderinginterventies. Aardema bepleit dan ook om de traditionele *good governance*, dat *top-down* en verticaal is georganiseerd, te vervangen door *New Public Governance*, dat zich kenmerkt door een laterale, *bottom-up* en horizontale benadering.

In een sector waar jaarlijks miljarden euro's worden uitgegeven aan hulpverlening aan jeugdigen en hun gezinnen is het bijzonder dat de maatschappelijke effectiviteit weinig aandacht krijgt. De uitvoerende organisaties worden daar niet op gefinancierd en het toezicht is daar niet op ingericht. De externe verantwoording van de jeugdzorg lijkt vooral gericht op het tevreden stellen van de financier(s), die voldoende lijken te hebben aan doorloopgetallen en bezettingscijfers. De hybriditeit in het beleid leidt tot een diffuus financieel – en verantwoordingssysteem, waardoor ontwikkeling lijkt vast te zitten. We hebben eerder gezien dat voor de publieke dienstverlening een effectieve positionering meer in het midden van de driehoek zou liggen. De maatschappelijke onderneming, die deze middenpositie per definitie bekleeft, heeft structurele connecties met de drie hoeken tegelijk;

deze bij uitstek hybride organisatie verdraagt zich uitstekend met de Nederlandse poldermentaliteit. Mogelijk ligt daar een oplossing. De hybriditeit – dat historisch incrementeel als het ware vanzelf zo is ontstaan, daar ligt geen *grand design* aan ten grondslag – en haar beperkende beleidsgevolgen zijn voldoende aangetoond in het Nederlandse jeugd(zorg)beleid.

Hierna stap ik over naar het tweede begrip: *institutionele padafhankelijkheid*. Conform het hybride polderkarakter van Nederland en de sector zijn de voorgestelde veranderingen van en in de jeugdzorg vaak compromissen tussen de belangrijkste stakeholders. De veelgebruikte vorm van commissies is daar debet aan. Om die reden sta ik stil bij de functie, rol en uitkomsten van negen belangrijke adviescommissies in de jeugdzorg gedurende de afgelopen zes decennia. Nederland combineert een commissiecultuur met een notacultuur. De hier gepresenteerde commissies (de schaduwmacht) met hun nota's zijn onlosmakelijk verbonden met de Nederlandse poldercultuur. Het belangrijkste kenmerk van de hier besproken commissievoorstellen is om het beleid en de financiering van de jeugdzorg samenhangend, inzichtelijk en overzichtelijk te maken. Het lijkt voor de hand te liggen dat een voorstel van een commissie niet meteen in werkelijkheid omgezet wordt, een commissie is immers in het Nederlandse landschap slechts één van de stakeholders, één van de gespreksdeelnemers aan de poldertafel. Het vergt echter wel elasticiteit qua inbeeldingkracht om te begrijpen dat de politiek en de jeugdzorg zo veel decennia bezig zijn om in verschillende figuraties steeds dezelfde problemen (het verkokerde rijksbeleid, de versnipperde subsidiestromen en de conflicterende regelgeving volgens Van Eijck) op te lossen. Het lijkt alsof de sector, ondanks alle wijzigingsvoorstellen en -voornemens, in eenzelfde richting voortgaat, als ware zij op een geïnstitutionaliseerd pad waar zij niet van af kan geraken. Omdat het Nederlandse commissiewezen zich ook stevig in het jeugd(zorg)beleid heeft genesteld, hebben de afgelopen decennia tientallen commissies zich gebogen over de organisatie en financiering van de jeugdzorg. Veel van de aanbevelingen van de diverse commissies zijn nog steeds van actuele waarde. Dat gegeven rechtvaardigt de vraag naar de zinvolheid van het instellen van commissies in deze vorm. Toch komt deze vraag niet op. Het besturen in commissies is een onderdeel van de geïnstitutionaliseerde jeugdzorg. Het behoort tot de standaard bestuurlijke reflex wanneer de jeugdzorg zich voor een bestuurlijke discussie geplaatst ziet en het commissiewezen lijkt daarmee een onderdeel van de institutionele padafhankelijke processen. Dat de commissies de problemen niet effectief hebben kunnen oplossen zegt ook iets over het institutionele padafhankelijke karakter van de jeugdzorg. Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen of een politieke commissie zich onttrekt aan de krachten van institutionele padafhankelijkheid.

Nu ik voldoende onderbouwing heb gevonden voor twee belemmerende factoren van hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid lijkt de vraag gerechtvaardigd in hoeverre de jeugdzorg daar last van heeft. Om die reden sta ik kort stil bij de effectiviteit van de jeugdzorg. Daarover is weinig positiefs over te melden. Er is veel discussie over de al dan niet zinvolheid van evidence based-werken, maar dat is slechts gerelateerd aan methodieken. Ik volsta hier met een citaat van Van Yperen: 'Al met al is te stellen dat jeugdzorg effect heeft, maar dat dit effect in de praktijk gemiddeld gesproken waarschijnlijk niet heel groot is.' Het is niet geheel duidelijk wat de effectiviteit van de jeugdzorg is; vooralsnog lijkt zij bescheiden te zijn. Is de jeugdzorg nu een ontembaar probleem en/of wordt er steeds symbolisch beleid gemaakt? De hybriditeit waarmee de sector historisch is belast, maakt daadkrachtig beleid en bestuur niet mogelijk. De commissievorm is weinig effectief; na analyse van de beleidsproducten van de verschillende adviescommissies blijkt een belangrijk deel van hun voorstellen sterk overeen te stemmen. Toch zijn de nagenoeg gelijklopende voorstellen die smeken om eenduidige financiering en aansturing tot op heden niet uitgekomen. We weten nu waarom.

## Conclusies

De centrale vraag waarom het jeugd(zorg)beleid al zo veel jaren weinig effectief is en op welke wijze dit is op te lossen heb ik hanteerbaar gemaakt door vijf meer concrete vragen te stellen. Ik zal hier de belangrijkste conclusies ten aanzien van de vijf vragen weergeven.

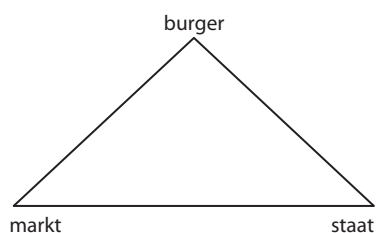
De *eerste vraag* luidde: hoe komt beleid in de publieke dienstverlening tot stand? Dit wordt besproken aan de hand van de positioneringsdriehoek, die ik als kapstok gebruikte om de analyse uit te voeren. De eerste conclusie is dat de overheid alleen niet bij machte lijkt om processen te doorbreken; zij zit te zeer verankerd aan haar eigen verleden en stelselpartners om solerend een doorbraak te kunnen forceren. Met het toenemend bureaucratisme en de groeiende bureaupolitiek als uitwassen van de bureaucratie en ambtenaren die het staande beleid *sine ira et studio* uitvoeren, is een andere conclusie dat niet verwacht mag worden dat individuele ambtenaren hier een doorbraak kunnen forceren.

Met de introductie van New Public Management wordt het marktdenken in de publieke sector ingevoerd. Marktwerving blijkt een goede dienaar maar een slechte meester. De markt, zo is een conclusie, blijkt onvoldoende in staat om de complexiteit zodanig te reduceren dat de publieke dienstverlening haar werk beter kan uitvoeren. De markt vereist een overheid die optreedt als regisseur, marktmeester, scheidsrechter en hoeder van het publieke belang.

De rol van de derde hoek, die van de burger, besprak ik aan de hand van het begrip participatie. Op de (overheids)participatietrap afgezet staat de burger nog ver af



van de rol die hij wordt verwacht te hebben bij de omschakeling van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Zelfbestuur door burgers wordt door de overheid weliswaar nagestreefd, maar is in de praktijk nog ver te zoeken. De huidige participatieprojecten bestendigen de dominantie van de overheid: de burger participeert in de processen van de overheid. Wel stellen burgers zich tegenwoordig minder afhankelijk op van participatieprojecten en de samenwerking met de overheid. Dat gebeurt vooral in informele groepen en lichte gemeenschappen. Met de moderne media gedragen jongeren met hun *pick-and-mix* gedrag zich tegenwoordig weer anders; de informalisering leidt tot een verschuiving naar *democracy from below*. Met de derde generatie burgerparticipatie ontstaan ander vormen van participatie, die de overheid op een andere plaats positioneert. Daarmee komt de positioneringsdriehoek van Mouwen onder druk te staan. Gezien de ontwikkelingen lijkt de volgende, gekantelde driehoek werkelijkheid te worden. De burger komt daarmee aan de top van de positioneringsdriehoek, waar markt en overheid hem schragen en dienen.



Figuur 2. De positioneringsdriehoek van de toekomst

Ik heb tevens geconstateerd dat de Nederlandse geografische historie de beleidscultuur diepgaand heeft beïnvloed. De eeuwenoude Nederlandse poldersamenleving kenmerkt zich door heterarchische verhoudingen, schikken en plooiën, het ontbreken van doorzettingsmacht en het verdelen van hindermacht over alle stakeholders. Een conclusie is dat zowel de instellingen als het beleid hybride zijn, hetgeen leidt tot een politiek-maatschappelijke situatie waar door wederzijdse afhankelijkheden het lastig is om veranderingen te bewerkstelligen. Belangen liggen zelden op één lijn en botsen regelmatig met elkaar. Het Nederlandse beleid én de organisaties in de publieke dienstverlening functioneren al heel lang op dezelfde wijze.

Er lijkt weinig beleidsbeweging te zijn. Het lijkt alsof de verankering van het beleid zo stevig is dat het daardoor nauwelijks meer van zijn plaats komt.

Daarom luidde mijn *tweede vraag*: wat kunnen we uit de bestuurskunde gebruiken om de bestuurlijke veranderingsprocessen in de jeugdzorg te begrijpen? Zijn er bestuurskundige argumenten die deze relatieve stilstand kunnen verklaren?

Zoals eerder beschreven hebben de historische geografische omstandigheden het Nederlandse gedrag, de mentaliteit en dus ook het beleidssysteem voor een belangrijk deel bepaald; water blijkt een dominant structurerend element van de inrichting in Nederland. Beleid in Nederland komt alleen tot stand in samenwerking tussen verschillende partijen. Ten gevolge van deze hybriditeit bestaan eenvoudige oplossingen niet in Nederland. Het Nederlandse bestuurskarakter kenmerkt zich door een overlegcultuur die gericht is op consensus en harmonie, waarbij partijen min of meer op voet van gelijkheid zijn betrokken en waar slechts zelden iets wordt afgedwongen. Nederland is een land waar al lange tijd de beleidspraktijk heerst van gedecentraliseerd bestuur en coöperatieve vormen. Het polderen zit ook via het Rijnlandmodel stevig verankerd in onze cultuur. Deze cultuur is in de loop der eeuwen verankerd, geïnstitutionaliseerd. Het is zelfs vaak formeel vastgelegd in overlegstructuren.

Deze institutionalisering leidt tot een ontwikkeling van gestolde voorkeuren, zij ligt als het ware vast. De instituties hebben een beperkt vermogen om (snel) te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen. Instituties kaderen het individuele handelen in en zijn robuust ten opzichte van druk van buiten.

Naast dit institutionalisme selecteerde ik het begrip padafhankelijkheid. Het Nederlandse beleid zit vastgeklonken aan dezelfde typen beleidsoplossingen, alsof de eerder ingeslagen route niet verlaten kan worden. Het beleidsverleden kan niet vergeten worden.

Uitgerekend in Nederland klonteren institutionalisme en padafhankelijkheid samen tot institutionele padafhankelijkheid.

Naar aanleiding van vraag 2 luidt de conclusie dat de twee begrippen hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid in dat verband relevant zijn.

Daarna heb ik me gericht op de jeugdzorg. De *derde vraag* luidde: hoe ziet het Nederlandse jeugd(zorg)beleid er uit?

Men zou kunnen stellen dat het Nederlandse jeugdbeleid zijn oorsprong vindt in de Romeinse tijd. De wetten ten aanzien van kinderen uit die begintijd tarten onze huidige maatstaven. Het bijzondere is dat deze houding jegens kinderen al minstens vijfduizend jaar geleden aanwezig is, en dat dat pas de laatste eeuwen aan het veranderen is. Met deze terugblik concludeer ik dat, als we vooruitgang in het Nederlandse jeugd(zorg)beleid willen zien, we vooral grote afstand moeten nemen om veranderingen te kunnen herkennen. Een volgende conclusie is dat de jeugdzorg een lange geschiedenis heeft, waarin – vooral de laatste eeuw – vele pogingen zijn ondernomen het beleid op een nieuwe leest te schoeien. Het ge-

geven dat er tot op de dag van vandaag getracht wordt om het beleid drastisch te veranderen getuigt van een structureel ongenoegen met het vigerend beleid. Daarna ging ik in op de problemen van de huidige jeugdzorg. Ik concludeerde dat de jeugdzorg achter in het jeugdstelsel is gepositioneerd, geïsoleerd van andere sectoren en met korte termijneffecten denkt en werkt, een dominante probleemoriëntatie heeft, en waar bestuurlijke of inhoudelijke oplossingen niet eenvoudig zijn omdat (beleids)innovatie moeizaam of niet tot stand komt. Mede om die redenen lijkt de groei al decennia niet te beteugelen.

Ook kwamen buitenlandse experts aan bod. Zij vinden het Nederlandse beleid gericht op problemen, terwijl jeugdparticipatie de dominante factor dient te zijn. De experts missen de relatie met de wijk of buurt, *non-formal education* en jeugdwerk. Een volgende conclusie is dat de probleembenadering zo diep verankerd zit in de jeugdsector dat daardoor een ontwikkelingsbenadering onmogelijk wordt gemaakt. Het is een beleidsrijke sector met een hyperactief bestuur, die veel voorbeelden en adviezen vanuit het buitenland over een ander jeugd(zorg)beleid naast zich neerlegt. Daarna heb ik stilgestaan bij de effectiviteit van de huidige jeugdzorg. Ik volsta hier met de conclusie dat het met de effectiviteit van de jeugdzorg bedroevend gesteld is: of het ontbreekt aan relevante gegevens of het effect is in de praktijk waarschijnlijk niet heel groot.

De *vierde vraag* luidde: hoe kunnen de twee geselecteerde begrippen hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid het beleid van de jeugdzorg verklaren?

Ik heb in verband met het thema hybriditeit gekeken naar de (historische) verweving bij aansturing, financiering en verantwoording. Het zal niet verbazen dat een sector waar gedurende vele eeuwen sprake is van accumulatiebeleid, er vele stakeholders zijn die – ieder vanuit een eigen traditie, logica en beleid – meespreken over het jeugd(zorg)beleid. Financiering en verantwoording houden elkaar in een houdgreep: het een kan zich niet wijzigen als er voor de andere kant ook geen andere regels gaan gelden.

Ik heb stilgestaan bij de verantwoording. In de jeugdzorg telt vooral het verticale toezicht. Horizontale verantwoording komt nauwelijks voor, en diagonaal toezicht is alleen terug te vinden bij het inspectiewezen. Er is sprake van meervoudige verantwoording; het probleem van de vele handen maakt het onmogelijk een duidelijke actor aan te wijzen als zaken niet naar voldoening lopen. De hybriditeit werkt versluierend. De conclusie luidt dat hybriditeit is aangetoond in de aansturing, financiering en verantwoording van de jeugdzorg. Daardoor zit de sector muurvast, omdat alle stakeholders zelden dezelfde agenda's en beleidsverlangens hebben en omdat de hindermacht is verdeeld; dit maakt het onmogelijk om daadkrachtig bestuur te voeren. Opmerkelijk bij de verantwoording is ook dat zij zich bevindt op het niveau van concrete diensten; het maatschappelijke doel van de instelling

en de middelen die zij inzet om die doelen te bereiken worden niet besproken. Het gaat de verantwoordingsfora klaarblijkelijk niet om de *outcomes*, maar om de *throughput*, soms om de *output*. Een van de conclusies is dat de jeugdzorg in haar situatie blijft hangen zolang de aansturing, financiering en verantwoording niet naar een hoger abstractieniveau worden getrokken. Een vervolgconclusie is dat de maatschappelijke onderneming vanuit die achtergrond een aanwinst voor de jeugdzorg zou zijn.

Daarna stapte ik over naar het begrip institutionele padafhankelijkheid. Ik heb gezien dat veel beleidsvoorstellen al tientallen jaren terugkomen (bijvoorbeeld de wens naar eenduidige financiering en regelgeving), maar het lijkt alsof de zaak klem zit. De combinatie van (neo-)institutionalisme en padafhankelijkheid werkt funest uit voor de jeugdzorg die zich graag wil veranderen teneinde haar effectiviteit te kunnen verhogen. Padafhankelijke processen blijken niet alleen fouten te kunnen maken, maar ook fouten te kunnen bestendigen. Bij het voortduren van padafhankelijkheid slijten zij in institutionele routines en uiteindelijk in institutionele structuren in. Institutionele padafhankelijkheid in de jeugdzorg heb ik bestudeerd door te kijken naar de vormgeving, bemensing, verslaglegging en aanbevelingen van negen belangrijke commissies van de afgelopen zestig jaar. De volgende conclusie is dat besturen in commissies tot de standaard bestuurlijke reflexen behoort wanneer de jeugdsector zich voor een bestuurlijke discussie ziet geplaatst en het commissiewezen lijkt daarmee een onderdeel van de institutionele padafhankelijke processen. Een van de andere conclusies luidt dat commissies ten behoeve voor beleidswijzigingen voor de jeugdzorg met een achterbanvertegenwoordiging niet succesvol zijn geweest.

De algemene conclusie op vraag vier luidt dat hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid toegepast kunnen worden op het jeugd(zorg)beleid en dat zij zijn ontwikkelingen sterk stagneren.

De *vijfde vraag* luidde: op welke wijze kan informatie inzake de nieuwste innovatiestrategieën een rol spelen bij vernieuwing van het jeugd(zorg)beleid? Ik ging daarbij in op de nieuwste innovatiestrategieën van *Blue Ocean Strategy*, *co-creation*, *open innovation* en *crowdsourcing*. Deze innovatieve bewegingen tonen dat innovatief beleid steeds vaker samen met andere partijen gebeurt. Daarnaast, en dat is de volgende conclusie, vinden innovaties tegenwoordig vooral plaats in samenspraak met of door burgers zelf; open innovation maar vooral crowdsourcing zijn innovatieve werkwijzen waar het jeugd(zorg)beleid baat bij zou kunnen hebben. De meest invloedrijke innovatie berust op het principe van crowdsourcing, waarbij de burgers zelf de uitkomst bepalen (met dank aan *wisdom of crowds*). Dat in de nieuwste innovatietechnieken de burger de leiding heeft, past volledig in de positioneringsdriehoek van de toekomst (Figuur 2). Daarnaast concludeerde ik dat de

door Geul beschreven Japanse methode van beleidsconstructie behulpzaam zou kunnen zijn bij het ontwerpen van nieuw Nederlands jeugd(zorg)beleid. Hiermee worden de stagnerende effecten van hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid in het maken van nieuw beleid voorkomen.

De centrale vraag voor dit onderzoek was waarom het jeugd(zorg)beleid al zoveel jaren weinig effectief is en op welke wijze dit is op te lossen. Om deze brede vraag hanteerbaar te maken, heb ik haar opgesplitst in vijf vragen om al omsingelend deze centrale vraag te tackelen.

Al sinds vele eeuwen maken we in Nederland beleid op dezelfde wijze; daar ligt een schatplichtigheid aan het water(beleid) aan ten grondslag. De poldermens zit in het Nederlandse genetisch materiaal, zo lijkt het. We werken samen en accepteren moeilijk gezegd dat besluiten afdwingt. We onderhandelen tot we zoveel compromissen vermengd hebben met elkaar dat ieder kan leven met een (flets) compromis. Door deze wijze van beleid maken is het niet verwonderlijk dat de beleidsvoortgang beperkt is; dat telt ook voor het Nederlandse jeugd(zorg)beleid. De jeugdzorg tobt al sinds de Tweede Wereldoorlog met het stelsel. Bestuurlijke oplossingen lijken niet eenvoudig te zijn gezien de stroom van rapporten over stelselverbeteringen gedurende de afgelopen zestig jaar. De verstatelijking is de afgelopen decennia onveranderlijk doorgegaan. Daarnaast heeft de sector in de positioneringsdriehoek, ten gevolge van de introductie van het New Public Management een slag gemaakt richting markt. Dat is tot op heden geen zegen gebleken: de effectiviteit is er niet op vooruit gegaan. Ondertussen gaat de verzorgingsstaat over in een participatiesamenleving. Daar zullen burgers meer de leiding hebben in de publieke dienstverlening. Het is niet aannemelijk dat deze maatschappelijke processen de jeugdzorg onaangeroerd laten. Dan zal er overigens wel iets nieuws bedacht moeten worden, want de huidige participatievormen zoals cocreatie, interactieve beleidsvorming, frontlijnsturing en de presentatiebenadering voldoen niet. De weg naar zelfbeheer is nog lang.

In de bestuurskunde zijn twee begrippen die het *wickedness*-karakter in het jeugd(zorg)beleid mede kunnen verklaren: hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid. Gezien de hybride structuur en het institutionele padafhankelijke karakter van de sector is het weinig effectief om op dezelfde weg van beleid maken door te gaan. Het blijkt dat bij de nieuwe manieren van innovatie de burger een hoofdrol speelt, waarbij de overheid en de professionals hooguit op de achtergrond steunen en motiveren. Er dienen beleidsinnovaties gevonden te worden die de eerder genoemde mankementen van de jeugdzorg tackelen, die meebewegen met het proces naar de participatiesamenleving, die de adviezen van de buitenlandse experts meenemen, die tegemoet komen aan talentbenadering, aan sociaal kapitaal, aan een beleid waar *bonding* plus *bridging* van belang zijn, waar informele

groepen een rol spelen, waar de overheid zich terughoudend en stimulerend opstelt door burgers ruimte te geven in plaats van zelf de deskundige te willen zijn. Voor ander beleid zou het karakter van de jeugdzorg, dat vaak wordt omschreven als hiërarchisch, *top-down* en op de korte termijn gericht, moeten veranderen in heterarchisch, *bottom-up* en duurzaam. Dat behandel ik in het slothoofdstuk.

## De betere toekomst

Ik ben door de jaren heen bescheiden geworden over de verbetering die bewerkstelligd zou kunnen worden door stelselwijzigingen binnen de jeugdzorg. Stelselwijzigingen dragen niet per definitie (of per definitie niet?) bij aan een effectievere jeugdzorg. Om die reden kies ik voor een andere benadering: ik geef er de voorkeur aan verbeteringsvoorstellen te doen welke aanvullend zijn aan het huidige stelsel, en daarvoor kijk ik – geïnspireerd door de Japanse beleidsconstructie – naar het buitenland. Tevens kijk ik naar voorbeelden die werkzaam zijn buiten de jeugdzorgsector. Voor dit onderzoek is gekozen voor twee gescheiden onderwerpen in twee tegenpolen: de aandacht voor het derde milieu in Rusland (non-formal education, NFE) en de bepalende rol van burgers bij Result Based Accountability (RBA) in de Verenigde Staten. Hiermee breek ik uit de Nederlandse denkschema's en de Nederlandse logica's die de sector de afgelopen decennia zozeer hebben beperkt in zijn oplossingen.

Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid richt zich sporadisch op het tweede, maar niet op het derde milieu. In Rusland (zoals in alle Oost-Europese landen) zijn allerlei typen organisaties, gefinancierd door de overheid, actief in het derde milieu; in mijn voorbeeld ben ik ingegaan op de Palaces. Het bereik is groot (50-70 procent). De NFE-organisaties richten zich met nadruk ook op kinderen in *socially dangerous position* of met *deviant behaviour*. In NFE vallen ontmoeting, ontspanning en ontplooiing samen. Er worden allerlei activiteiten aangeboden waaruit kinderen en jongeren zelf kunnen kiezen. In de Palaces wordt tevens 'geleerd' voor burgerschap, voor politieke, arbeidzame en sociale participatie in de samenleving. In de Oost-Europese samenlevingen is non-formal education wettelijk en beleidsmatig stevig verankerd; in sommige landen heeft non-formal education dezelfde positie (status en budget) als formal education. Rusland telt zo'n 18.000 organisaties voor non-formal education, waar in totaal zo'n 500.000 pedagogen werken. Vrijwilligers (bijvoorbeeld succesvolle burgers) zijn betrokken bij een Palace. Kennis opgedaan bij non-formal education blijkt beter geïntegreerd te worden en betekenisvoller te zijn. De participatie en motivatie zijn hoog.

Een vergelijking met Nederland is moeilijk; waarschijnlijk komt de buitenschoolse opvang (bso) het dichtst bij NFE. Het belangrijkste verschil tussen de twee stelsels zit in de uitgangspunten en doelstellingen: de bso vangt kinderen op en is vooral

een werkgelegenheidsinstrument, NFE is een door het kind bepaalde activiteit die inzet op zijn ontwikkeling. Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid wordt beheerst door het zorgconcept, terwijl het Russische non-formal education een voorbeeld is van een ontwikkelingsconcept. Het

Nederlandse jeugd(zorg)beleid negeert de mogelijkheden van het derde opvoedmilieu. In Nederland, waar ten gevolge van het primaat van het gezin de overheid nauwelijks een taak voor zich ziet weggelegd waar het de vrije tijd van kinderen betreft, is geen ervaring in en interesse voor non-formal education. Daarmee sluit Nederland belangrijke ontwikkelingskansen af voor kinderen en jongeren.

De Amerikaanse RBA is een werkwijze waarbij burgers in hun *community* zelf problemen stapsgewijs en resultaatgericht aanpakken. Het kan bij deze problemen gaan om gezondheid, werk, armoede, onderwijs, hulpverlening, wonen, verkeer, enzovoort. RBA wordt in een aantal stappen gezet. Eerst worden de resultaten gekozen; deze worden uitgedrukt in universele termen, bijvoorbeeld: we willen tien procent minder *drop-outs* in vijf jaar (RBA is gericht op langere termijn, een tijdspanne van tien jaar is niet ongewoon). Daarna worden de indicatoren van de doelstellingen bepaald. De voorkeur gaat uit naar een beperkt aantal indicatoren per doelstelling waarop de vooruitgang te meten is (bijvoorbeeld: aantal *school drop-outs*, criminaliteitscijfers). In het begin is het voldoende om zich te concentreren op een paar indicatoren, wetende dat andere indicatoren daarna vanzelf mee verbeteren. Vervolgens wordt gekeken welke partners bij zouden kunnen dragen aan het actieplan. Tijdens de acties worden de voortgang zorgvuldig gemonitord en zonodig de koers gewijzigd. Daarbij is onder andere ook benchmarking van belang en de ontwikkelingen breed communiceren. Belangrijk in het RBA-proces is dat data steeds worden teruggekoppeld naar de burgers.

In de *community* wordt voor dit RBA-proces vaak een *local board* gevormd die representanten kent vanuit de diverse stakeholders. Het bedrijfsleven heeft daarin een positie, net als vrijwilligers, burgers (*community leaders*) en kerken. Het meest basale kenmerk van RBA wordt gevormd door aantoonbare maatschappelijke resultaten, de *outcomes*. RBA is een systematische manier waarop de wensen van burgers en cijfers en feiten worden gebruikt als richtingaanwijzers voor het ontwikkelen van concrete verbeteringsactiviteiten met meetbare resultaten. Bij RBA – *community based, bottom up, result focused* – nemen burgers in hun gemeenschappen zelf het initiatief om hun leven te verbeteren. Professionele instellingen en overheden worden – zeker in het begin – aan de kant gehouden om te voorkomen dat zij het proces overnemen. Het is een beweging zonder beleid: het wordt niet van bovenaf opgelegd, het zijn de burgers zelf die kiezen, plannen maken, uitvoeren en evalueren. Omdat RBA een voorbeeld is van *practice-based evidence*, zijn de



Amerikanen minder geïnteresseerd in de waaromvraag van het succes. De innovatiematrix en de gedragspiramide van Poiesz kunnen bijdragen aan verklaringen. Wanneer RBA, dat direct aansluit op het Nederlandse polderdenken en -werken, verbonden wordt aan het jeugd(zorg)beleid, is RBA feitelijk een doordecentralisatie van het aankomende gemeentelijke jeugd(zorg)beleid: het speelt zich vooral af in de wijken, mogelijk de volgende fase van de decentralisatiemolen. Natuurlijk verschillen de instituties in elk land. Dat laat onverlet dat het Nederlandse jeugd(zorg)beleid kan leren van de expliciete aandacht in het Russische beleid voor het derde milieu en de bijzondere rol van burgers bij het Amerikaanse RBA.

In Nederland staan de transitie en transformatie van de jeugdzorg op stapel. Deze ingrijpende beleidsvoornemens zijn niet onderbouwd, tenzij 'dichter bij de burger' voldoende is. Daar waar verandering noodzakelijk is, lijkt elke wijziging goed, zo wordt gemeend. Het is niet gewaagd te voorspellen dat deze transitie nog tot grote problemen zal leiden. Deze radicale omslag zonder onderbouwing in een hoog tempo heeft iets hysterisch; overspannen politiek leidt zelden tot bezonken beleid. Dit onderzoek probeert bij te dragen aan de discussie door ander materiaal aan te dragen. Een bestuurskundige insteek wordt zelden gehanteerd in deze sector, terwijl de verbeterdiscussies van de transitie zich steeds richten op het stelsel. Dat is een merkwaardige contradictie.

Dit onderzoek concludeert dat stelselveranderingen tot op heden onvoldoende hebben bijgedragen tot verbeteringen. Zestig jaar beleidsdiscussies hebben geleid tot veel *drifting* van de sector en zijn organisaties, maar de jeugdzorg lijkt een spiegelpaleis: veranderingen vinden plaats, maar ook weer niet. Een interessante vraag is of verbeteringen binnen het stelsel moeten blijven worden gezocht. Misschien moet juist buiten het bestaande stelsel naar oplossingen gezocht worden; vandaar deze ecologische holistische multi-disciplinaire benadering die breed analyseert. Ik pleit met de presentatie van de twee beleidsaanbevelingen (NFE en RBA) voor een quantumbeleid voor de jeugdsector: náást de oorspronkelijke jeugdzorg zoals die momenteel figureert zou uitbreiding van het jeugdbeleid met NFE en RBA gelijktijdig kunnen plaatsvinden. De wens tot een meer duurzaam jeugd(zorg)beleid lukt beter naarmate het jeugd(zorg)beleid in staat zou zijn los te komen van de achterkant van het stelsel en zich niet alleen te richten op de voorkant maar vooral op de zijkant van het stelsel. Deze nieuwe benaderingen bijten de jeugdzorg overigens niet; zij vullen haar aan op die plaatsen waar de jeugdzorg nu geen bereik heeft. Zij gaan ook niet ten koste van de huidige jeugdzorg. De jeugdzorg hoeft zich evenmin op geen enkele wijze geattaqueerd te voelen. De sector schiet niet tekort (gezien zijn huidige taken), maar oprekking van de traditionele taken van het jeugdbeleid lijkt noodzakelijk om verbeteringen te kunnen realiseren. Het huidige

jeugd(zorg)beleid is niet onwaardevol, maar behoeft versterking in de breedte wil het zijn taken in de toekomst waar kunnen blijven maken. Het is om vele redenen beter (zie de problemen bij innovaties) als deze ontwikkeling zich wel samen met, maar tevens buiten de jeugdzorg afspeelt. Een dergelijk benadering is een voorbeeld van *Janusian thinking*, waar het gaat om het tegelijkertijd gelijkwaardig beschouwen van opponerende gezichtspunten.

Vastzittend beleid ten gevolge van hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid hangt samen met het toenemend *wickedness*-karakter van onze samenleving. We worden geconfronteerd met sterk met elkaar verweven en verstrengelde beleidsvraagstukken, die zijn ingebed in een verstikkend en verstrikkend web van wederzijdse afhankelijkheden en wisselwerkingen. Kenmerk van een *wickedness*-probleem is dat het niet één identificeerbare, fundamentele oorzaak heeft; men spreekt in dat verband wel van circulaire causaliteit. Er is nooit zekerheid dat het probleem wordt opgelost op het juiste niveau (zie het schuiven met de jeugdzorg tussen de diverse overheidslagen). Deze problemen zijn niet te stoppen en vergen voortdurende waakzaamheid.

Dit gegeven stelt mij voor het probleem dat oplossingen binnen de sector niet alleen tot op heden niet tot de gewenste resultaten hebben geleid, maar dat dat in de toekomst mogelijk ook niet zal gebeuren. Daardoor word ik gedwongen *Aussteiger* te zijn, maar dan wel liefst van de meest constructieve soort. Als de institutionele loopgraven verlaten en de aanbevelingen inzake NFE en RBA uitgevoerd zouden worden, komen we de twee stagnerende begrippen van hybriditeit en institutionele padafhankelijkheid niet tegen omdat NFE en RBA niet in het bestaande jeugd(zorg)systeem (komen te) zitten. NFE en RBA verdienen overigens meer aandacht dan in dit verband hieraan gegeven kan worden.

Het wordt tijd voor *smart people power* in plaats van *super state power*. Als we weten dat over tien jaar één op de drie kinderen met eerste- of tweedelijns jeugdzorg te maken heeft, lijkt het alleszins acceptabel Descartes te citeren: *l'indifférence est le plus bas degré de liberté*. Nederlands jeugdbeleid: *plus est en vous*. Niemand heeft het recht te gehoorzamen.

	JEUGDZORG NU	TOEKOMST
maatschappelijke positie	tussen staat en markt	in het midden, richting burger, meer hybriditeit
beleid	polderen	netwerken
karakteristiek	<i>Befelhistaktik</i>	<i>Auftragstaktik</i>
veranderingsmogelijkheid	nauwelijks, want vastge-klonken aan stakeholders, dus instemming vereist	optimaal indien innovaties als NFE en RBA eraan geplaatst worden
maatschappelijk kader	verzorgingsstaat	participatiestaat
maatschappelijke traditie	institutionalisme	kleinschalige particuliere vormen
beleidsomgeving	padafhankelijkheid	adhocratisch
beleidsparadigma	NPM	zorglogica
beleidsveranderingen	bestuurlijke drukte	eenvoud
bestuursopvatting	systemisch	ecologisch
marktfilosofie	gedeeltelijk toepasbaar	eigen (zorg)logica vereist
verantwoording	op <i>output</i>	op <i>outcomes</i>
sectorkarakter	hiërarchisch <i>top-down</i> binaire benadering korte termijn	heterarchisch <i>bottom-up</i> quantum benadering duurzaam
beleidsconstructie	Nederlandse- of diplomatenmethode	eerst Japanse methode
innovatiestrategie	uitstelgedrag; door expert / professional	structureel; door burger (crowd sourcing)
jeugdzorg uitvoering	vooral gericht op (het ontbreken van) Motivatie	combinatie van Motivatie, Capaciteit en Gelegenheid
jeugdzorgbeleid	vooral gericht op Gelegenheid, door beleidsmakers / politiek	combinatie van Motivatie, Capaciteit en Gelegenheid, met zelfsturing door burgers
jeugdzorgbeleid	gericht op de achterkant van het stelsel	gericht vooral op de zijkant van het stelsel
rol ambtenaar	de deskundige, eventueel de onderhandelaar	de verbinder die ruimte geeft
positie burger op Arnsteins participatieladder	staat op de onderste sporten	op weg naar bovenste sport van zelfbeheer
basisoriëntatie	<i>Human capital</i>	<i>Social capital</i>
gericht op	competenties	talenten
kijkt naar	<i>bonding</i>	<i>bonding + bridging</i>
informele groepen	spelen geen rol	zijn van groot belang
overheidsrol bij ontwikkelingen	dominant, voorschrijvend, controlerend	terughoudend, stimulerend



## Summary

---

In ten years' time, one in three children will be involved with youth care in the Netherlands. This recent summation by Yperen calls for an analysis of the youth (care) system. This study aims to do so.

I will be searching for opportunities to improve youth (care) policy. It might be necessary to leave the existing managerial system behind. Would that be possible? Is the sector held prisoner by its own policy traditions or would it be possible to escape? The youth care system constructed over the centuries is difficult for professionals, policy makers, administrators and politicians. Clients in particular have fallen victim to its lack of transparency, inaccessibility, and impenetrability. Since the Second World War – the period I selected for my analysis in this study – youth (care) policy has been characterised by an on-going desire to create a more effective youth care. In order to stay clear from the effectiveness discussion, which focuses either on the method or on the care professional, I focus on the system; a good method and a good professional in an ineffective system will still lead to imperfect results.

The present youth (care) system can be described as follows. Over the last few decades, it has not been possible to introduce an effectively functioning youth (care) system, and the limited results led to dissatisfaction. With a view to the seemingly unavoidable expansion of the system since the nineteen-fifties and the present-day financial crisis, the financial interests of the youth (care) policy gain increasing importance. Moreover, the ambition to give the client a more important position also has consequences for the renovation of the system.

Politics have decided in favour of a transition: youth care and some adjoining sectors will merge at municipal level by 1 January 2015. A significant question is whether youth care will be up to this transition and transformation. It is odd that hardly any attention has been paid to the causes for obstruction of the multiple proposals for policy improvement over the past sixty years. There has been no academic research into the reasons why system changes in youth care have never lived up to expectations. If we have no knowledge of what stops or prevents new and more effective youth (care) policy, chances will be that continuing on the policy road of the last sixty years will lead to more or less similar results.

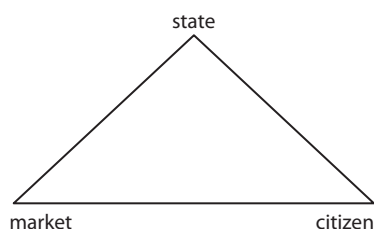
To obtain knowledge about a more effective system I pose the following five questions in this study: 1. How does policy in public service come into being? 2. What

can we learn from public administration science to help us understand administrative change processes in youth care? 3. How has Dutch youth (care) policy developed? 4. How can two notions selected from public administration science explain youth care policy? 5. In which way can information about the latest innovation strategies play a part in the renovation of youth (care) policy? With the answers to these questions I can answer the central question why it is so difficult to design a more effective youth (care) system and how the youth sector can avoid these traps.

This study can be characterised as hypotheses generating, explorative, comprehensive and holistic, retrospective, evaluative, activation oriented interaction research. The study deals with multiple triangulations (data triangulation and method triangulation). Data collection techniques include content analysis, secondary analysis, interviews, direct observations and participatory observations. The structure and implementation of the research are described in Chapter 1.

### Triangle of the society

Chapter 2 focuses on the figure of a triangle used by many academics to symbolise society. The three corners represent the state, the market and the citizen.



*Figure 1. The positioning triangle by Mouwen*

The three corners represent various functions and goals. It is possible to connect the notion of freedom to market, also liberalism, exit, exchange, self-interest and parallel relations. Linked to state are notions of equality, force, social democracy, general interest, voice and vertical relationships. To the citizen (civil society according to some authors) can be related the notions of brotherhood, love, Christian-democracy, solidarity /loyalty, group interests and horizontal relations.

Organisations and sectors can be placed in this positioning triangle by Mouwen. They can migrate over time, they shift positions. This happens for instance with centralisation (a consequence of the welfare state) or privatisation. In the last decades many organisations shifted from the citizen corner (private initiative) towards the state. Zijdeveld states that overemphasis on one of these corners will lead to extremism: social democracy through socialism will lead to dictatorial com-

munism and Stalinism, liberalism may lead from libertinage to anarchism, and conservatism can degenerate into reactionary corporatism and fascism. The public service sector seems to be best placed in the heart of the triangle. I will discuss the three corners state, market and citizen.

Over the years, Dutch government developed from a night watch state via a regulating and providing state to a welfare state, characterised by an elaborate system of social security and provision in education and health care. Since the nineteen-eighties, the welfare state has been subject to debate and erosion. Criticism is threefold: it is unaffordable, unmanageable and intolerable. In addition, there is a more fundamental criticism of the welfare state: its (financial) compensations traditionally focus more on the consequences and too little on the causes. An increasing number of problems can no longer be solved by the welfare state. The participation state is named as its successor, with a predominant focus on individual responsibility. The question is whether, following the many centralisation processes, government with its dominant position in the triangle will be able to give enough space to the other parties (i.e. market and citizens) to allow for the transition from welfare to participation.

The introduction of New Public Management (NPM), which introduced efficient entrepreneurship in the nineteen-eighties, has been quite influential in public services. This NPM trend may be seen in all western democracies and bureaucracies. The development has been and still is supported by international organisations such as the World Bank, IMF and OECD, which disseminated their ideas about the liberal market economy around the globe. One of the most important effects of NPM thinking is the disconnection between direction (steering) and execution (rowing). The steering people develop into process managers, who become less and less in touch with content. Policy memory disappears. This creates a Managerial State, which cuts short the policy freedom of professionals and the relative autonomy of civil servants, and – from the perspective of effectiveness and efficiency – is preoccupied with problems. The public sphere is denied. Scott sees the logic behind the failure of twentieth century society ideals for effecting social change. He observes government's desires and actions to obtain administrative order, but the call for *Normalbaüme* (standard trees) leads to *das grosse Waldsterben* (laying waste of the woods). He acknowledges the development from an ecological view on government which needs variation towards a systemic view in which uniformity is leading.

From the nineteen-eighties, with NPM as a catalyst, the market is introduced into the social playing field. Government, which should restrict itself to core tasks, should be playing only a marginal role; it would only have to act in case of market failure. Although optimism prevails in the eighties, around 2000 the enthusiasm



in favour of privatisation takes a turn. The point of departure changes from 'yes, if' (government is successful in its work as market superintendent) to 'no, unless'. Privatisation in practice turns out to be difficult to match with public services. The market needs to be corrected in several places; it has no moral of its own and moreover has a short memory. At an earlier stage the Dutch Scientific Council for Government Policy had already signalled that government chose in favour of privatisation in the public sector without due consideration and preparation. The concept of the market does not suit public services. Balance of powers cannot be translated into supply and demand. The Social and Economic Council of the Netherlands states that the role of government as the keeper and inspector of public interests should be acknowledged. Privatisation can only take place conditional to the securing of public interests. The invisible hand of Adam Smith needs moral embedding. A strong market needs a strong government as director, market superintendent, referee and patron of public interest. The NPM movement, started by Thatcher and Reagan and continued by Blair and Clinton, has shoved citizens aside, although in a democracy those same citizens are needed as a counterbalance to the bureaucratic and managerial logic of government.

Following the discussion of the two corners state and market, attention is paid to the corner of the citizen. The present government wants an active (recently even an affectionate) citizen. In that respect it will be interesting to see what is happening in the field of citizens' participation. Research into the state of the art regarding citizens' participation in municipalities shows that in most municipalities it is not grounded in the internal organisation; often it is organised on an ad hoc basis. Over half of municipalities have no participation policies. Slightly more than sixty percent of municipalities have a local act on citizens' initiatives, half of which have never been called upon. Two out of three municipalities have no local act on referendums. Only one in seven municipalities has an interactive website or web community. Dutch citizens suffer from a participation paradox: many participate only minimally, but a few participate to the max. Moreover, there is a participation elite: active citizens are predominantly white, highly educated and older due to the competences required. It is significant that, while obedient citizens are embraced, obstinate citizens are turned away. Politics prove to be intolerant towards citizens in opposition. This is unfortunate, because a real representative democracy needs some form of opposition to ensure democratic checks and balances. Arnstein's participation ladder is a much used and acknowledged tool to indicate the level of citizen participation. The five-step ladder distinguishes the stages of informing, consulting, counselling, co-producing and (co-)deciding. The higher up the ladder, the more the citizen is involved in decision making processes. Next to that, the larger the citizen's influence, the smaller the role of the administration becomes.

Recently the Dutch Council for Public Administration presented an alternative model, the government participation ladder, which starts at the other end: let go, facilitate, stimulate, direct, regulate. The highest (Arnstein) and the lowest step (Dutch Council for Public Administration) of the participation ladder represents self-management, self-direction. I have studied four participatory policy methods. With the participation forms of co-creation, interactive policymaking, front-line direction and presence approach citizens may be involved, but I conclude that they are still at a fair distance from self-management. Third generation participation may be making its influence felt, but it seems to be happening primarily under the guardianship of government. In this way Dutch policy lets a huge reservoir of knowledge and experience lie idle. This leaves us facing a problem when we think about the success of the participation society as the successor of the welfare state. In relation to this, Putnam pointed out the importance of social capital, which does not materialise on its own. Social capital grows when used and diminishes when not used. Social cohesion in our society is eroding and that in turn undermines the quality of the society, Putnam states. Perhaps we can look at it differently: present-day citizens are not so much averse to communities, but prefer a different model, of less constructed communities (the so-called small groups) in which the exclusiveness of the classic divisions is traded in for modern networks that are open and free of obligations. Small-scale, informal communities that are a modern source of social cohesion, present a welcome addition to vertical, formal initiatives, especially for young people. An objection to informal groups is that they often recruit their members from their own socio-economic class, and in this way do not favour the bridging that is called for. There is a shift towards more democracy from below. If there is to be a balance in the positioning triangle, then the corner of the citizen will have to work hard to pull activities more towards the centre. The market is not expected to do justice to the public character of public tasks, but neither can government adequately anticipate new developments and needs of society. Therefore the focus automatically shifts to citizens and their networks, according to the Dutch Council for Public Administration. At this point I conclude Chapter 2 which deals with the way in which policies are developed in the public sector (i.e. youth care), paying attention to the roles of state, market and citizen in the process.

### **Hybridity and institutional path dependency**

In chapter 3 I select two notions from public administration science that may be of assistance in attempting to gain an understanding of the administrative standstill of youth (care) policy.

First I will discuss the notion of *hybridity*. It is neither necessary nor desirable that public services are dealt with exclusively by one of the three actors in the triangle.

In administrative terms the forces and powers should be shared. In the Netherlands this is familiar territory, to a large extent due to our geographical and consequently socio-cultural history. The system of polders and dykes oblige the inhabitants of the Netherlands to be in close consultation on a more or less permanent basis. Holding back the sea that threatens the dykes and the inhabitants calls for and enhances tolerance and cooperation. In the Netherlands we take our decisions jointly, without opting for the interests of sections of the population (mutual agreement and adapting to others have a long tradition in our pacification democracy) and egalitarian cooperation is a condition of existence in relation to the on-going fight against the water. The two significant religions each have their own administrative tools to this end: Catholics have the subsidiarity principle (which is ordered vertically) and Protestants have sovereignty in their own circles (which is ordered horizontally). Democracy in the Netherlands does not mean the supremacy of the majority, but taking into account the interests of the minorities. The compelling geographical circumstances – the roaring surf close on our heels rendered arguments about religious and cultural differences senseless – made a strong and lasting imprint on Dutch behaviour and Dutch mentality, and therefore on the Dutch political system. The ‘polder’ mentality has become an administrative heritage. It lies at the root of the characteristic Dutch hybridity of administration, which always causes multiple parties to (co-)govern.

Hybrid organisations often come into existence because private organisations go public or public organisations privatise. This hybridity means that there are no simple solutions. Especially the privatised and the public turn out to be entwined, causing alien elements to be mixed. Hybridity as a combination of cultures – not a mix – inevitably leads to tension. The realisation of public services is consciously non-state. This is where civil society acts as a counterforce against political and economic influential powers. Government deliberately does not take the initiative for care into its own hands; that would sooner be part of an authoritarian state structure.

This hybridity has certain advantages (e.g. broad social support, a large problem solving capacity, considerable mutual trust, a large distribution of power to obstruct and power to decide), but also disadvantages (little flexibility, strong private organisations’ power to obstruct, nothing seems changeable, and there is little transparency). The interdependence, interweaving and complexity lead to an inextricable tangle, in which responsibilities become diluted. Decision making power and power to decide become unclear and drain away.

Due to the pacification policy decisions are not made by a majority that simply outvotes the minority. In our country we endeavour to let all players gain as much as possible. Minority wishes are generally taken into kind consideration. Loosing has to be avoided at all cost (former Prime Minister Kok stated that ‘one should never

attempt to win 6-1. A close win should suffice: 1-0 or 2-1'). 'Poldering' matches a permanent confrontation between a wide diversity of opinions to a willingness to compromise. This characteristically Dutch 'poldering' is embedded in a wider framework in the Rhineland model.

The second notion I borrow from public administration science is *institutional path dependency*. First let us look at the two component parts: institutionalism and path dependency.

With regard to institutionalism, in the Netherlands one sees that the reflexes of compassion and inclusion have penetrated deeply in the genes of the systems. They have burrowed into the routines, the treatment, the funding, the economy of care and welfare. It is so self-evident that it is very hard to escape from. New institutionalism does not only affect the rules, procedures and formal governmental structure, but it also applies to the informal conventions. Institutions refer to stable, revolving patterns of behaviour; those are the rules of the game, calling attention to a plethora of habits, traditions, procedures, norms and cultures. Institutions carry an ever changing society; yet they have only limited capacity for timely response. Such a slow-responding, inward turned system does not demonstrate much willingness to change. As institutionalism further advances, both deeper and at the surface, an institutional constellation becomes ever less susceptible to fundamental change. It proves not only to be hard to change or remove institutions, but especially difficult to cast off the mental attitude corresponding to the old regime.

With regard to path dependency: it often seems as if policies in the Netherlands are riveted to the same types of policy solutions, as if the road once taken can never be left. Path dependency relates to the fact that choices made in the past exclude the possibility of new options in the present. Path dependency may emerge from the fact that institutional routines become more and more efficient as they become familiar and are followed by more actors. In this way routines gradually burrow deeper into institutional structures.

This is where institutionalism and path dependency touch. In the Netherlands in particular these two notions have blended into a whole; that is why we speak of institutional path dependency.

Here I conclude Chapter 3. I will later apply these two core concepts to Dutch youth (care) policy, which I will first describe in Chapter 4.

### Youth care and its policies

Present day youth (care) policy is no *creatio ex nihilo*, it did not come into being on its own. It has a long history that to some extent still seems to decide the current

practice. To gain an insight in developments, we need to look at where youth care derived from.

In the period from antiquity to the Middle Ages the child is soulless, it doesn't signify anything. Infanticide (even parents eating their own child, a case for which legislation exists in the Netherlands until far into the Middle Ages), child abandonment, selling, sacrificing, it is all in the order of the day in early cultures. Plato and Aristotle held the view that having a child did not carry with it the obligation to maintain it; they saw infanticide as a father's undisputed right. A man could do away with his children as he did with his saliva or his lice. Aristotle, mentioned as the most famous child hater in history, thought that children had no faculty for reason, no rights and that they were property. Aristotelian assumptions with regard to children are still deeply rooted in western society. In classical cultures a child's life holds no importance. In Roman times a patriarch had a right to kill his children; infanticide was very common. In those days abandonment was a socially accepted solution for doing away with a child born at the wrong time, with the wrong gender or under the wrong circumstances. From legislation in the Roman era we may conclude that children were relevant primarily for economic or survival reasons. The child itself seems to hold no emotional value for parents. This collective mentality is reflected in the official legislation. It is not until the high Middle Ages that this slowly starts to change. In the late Middle Ages, a system emerges that organises care for children in need. At first this care is organised by the churches, then taken over by nobility, subsequently transferred to the city councillors, who then proceed to hand it over to trustees. In the fifteenth century, care starts to be organised in a professional fashion: special institutions (orphanages) for children emerge, first organised privately, later by the multiple denominations and local municipalities. This is where the present-day administrative coordination problem germinates: with the division between governmental funding and private administration a first hybridity is created. According to written sources Dutch youth care is at least 1500 years old, and can rightly be called an institution.

Until far into the Middle Ages there is no *sentiment d'enfance*, just like there is no *sentiment de la famille*. This emerged little by little over the past two hundred years. The twentieth century sees a strong development in the appreciation of children, moving from assimilation through autonomy toward participation. Not until after the Second World War does assistance come into being. At the beginning of the twentieth century the field of youth is divided: juvenile delinquents belong to the state, and neglected youth belong to private charity. The state becomes involved in re-education from a prevention perspective. Children's Acts evolve, child protection is established, and after the Second World War we see a strong expansion in the sector. Government is funding a growing number of institutions, causing the youth sector to shift from the citizen corner in the direction of the state. From 1952

onwards, due to growing criticism of the system and its results, many committees consider a more effective and efficient youth care system. These committees all present nearly identical proposals: unambiguous funding and legislation are at the top of their lists. However, the different youth acts do not contribute to a better organised and better performing sector. With the building and development of the welfare state, the expansion and centralisation of youth care increase. This allows central government from the nineteen-eighties onwards to become progressively more directive. However, the system becomes ever more complex due to the decades-long accumulation policy.

I describe present-day youth care through some central problems. One might summarize as follows: youth care is positioned at the back of the system, isolated from other sectors and working with short-term effects, it is dominantly problem-focused, and administrative or content-related solutions are not easy because (policy) innovation is realised only slowly or not at all. Youth care prefers to integrate an innovative move as soon as possible into the existing offer of assistance; whatever in theory would be developed to keep clients out of the existing youth care, soon becomes another module in the existing care offer of the institutions. For this reason I will shortly look into innovation and discuss Blue Ocean, co-creation, open innovation and crowdsourcing. The innovative strategies dealt with here are characterised by the fact that innovative policies do not only develop in cooperation with other parties, but often take place together with citizens or by citizens themselves. In the most recent innovation strategy of crowdsourcing citizens take the lead and with that determine the outcomes.

Besides I make an inventory of comments by experts from abroad who are often critical of the Dutch youth (care) policy. They describe the system as 'problem oriented and administration centred' instead of 'opportunity focused and youth centred'; their opinion is that Dutch policy focuses on problems instead of on 'partnership, participation and recognition of potential strengths'. Youth policy should be aimed at gaining skills (such as citizenship skills) and competences. Youth participation is the dominant factor with these. Moreover the experts see a lack of relationships with the neighbourhood or the community and they point at the lack of non-formal education and youth work.

Those are the reasons that for the past decades the demand for youth care has seen an unbridled growth. The costs of youth care are still growing at a fast rate. It has been a major question for a while already whether government will be able to keep its hold. The increase is to do partly with the growing demand for youth care, partly with an inefficiently and ineffectively organised sector, and partly it flows from governmental policy itself which with respect to youth care may be described as very dynamic and rich in policies, caused by a hyperactive administration with

an urgent need to intervene. Over the years this has created a complex system that runs into problems especially when dealing with children and families with multiple problems. The fact that youth in the Netherlands is seen as the happiest in the world and is in prime position globally with regard to well-being, would appear to be a paradox with the fact that one in seven children are involved with youth care. Here I conclude Chapter 4 on youth care.

### **Youth care analysis in public administration science**

Chapter 5 links the two main concepts from Chapter 3 (hybridity and institutional path dependency) to the youth (care) policy from Chapter 4. Because the notion of youth care policy is quite extensive, I select two themes for the application of public administration science concepts.

With regard to *hybridity* I concentrate first on the funding of the system. Many stakeholders cause multiple funding sources. I proceed to look at accountability; this gives a clear indication of the relationships. Funding and accountability are two interlocking elements; both at the front and at the back, funding seems to keep development in its grip. The many funders and parties accountable for policy lead to an amalgam of stakeholders, all lacking the power to decide. Youth care is not able to escape the Dutch ‘poldering’ either. It is notable that the horizontal responsibility for youth care is not very obvious; inspectorate and accountability are focused primarily on system and operational control, which according to Donk will lead to an institutional burn-out. A system of performance measurement and benchmarking rules a world which should be concerned with trust between professionals and clients, and altruistic care disappears under pressure of servility and risk-avoiding behaviour. This is where, according to Habermas, the system world displaces the life world. This is what makes the upper streams – to be found primarily in structures – larger and more powerful than ever. Upper stream language is consistently adapted to the newest trends and interventions from outside, while in fact the understreams (the informal culture) rules. That is where the opportunities for change may be found. However, at short notice upper stream language and behaviour are profitable, this is where conformity to the system takes place and resistance towards change interventions is generated. Aardema pleads in favour of replacing traditional good governance – organised top-down and vertically – by New Public Governance characterised by a lateral, bottom-up and horizontal approach.

It is remarkable that little attention is paid to the societal effectiveness of a sector in which billions of euros are spent annually on care for young people and their families. Executing organisations are not funded on outcomes (societal results) and neither is inspectorate geared towards it. The external accountability of youth



care seems to be directed primarily towards satisfying the funders, who settle for throughput numbers and occupancy rates. The system's hybridity leads to scattered financial and accountability systems which obstruct developments. Earlier we saw that public services should effectively be positioned more to the centre of the triangle. The social enterprise – which occupies this position by definition – has structural connections simultaneously with all three corners; this pre-eminently hybrid organisation is completely compatible with the Dutch 'polder' mentality. Possibly a solution lies there. Hybridity – which has grown incrementally over time without any underlying grand design – and its limitative policy consequences have been abundantly demonstrated in Dutch youth (care) policy.

I now come to the second concept: *institutional path dependency*. In line with the hybrid 'polder' character of our country and the sector, the proposed changes of and in youth care often take the shape of compromises between the most important stakeholders. It can be blamed on the often used model of committees. This is why I will dwell upon the function, role and results of nine important advisory committees in youth care over the past six decades.

The Netherlands combine a committee culture with a report culture. The committees presented here (the shadow force) and their reports are inseparably connected with Dutch 'polder' culture. The main characteristic of the committees' proposals discussed here is to create comprehensive, clear and well-organised policy and funding of youth care. It seems obvious that a committee's proposal will not be put into practice straightaway – for in the Dutch landscape a committee is only one of the stakeholders, one of the parties sitting at the 'polder' table. However, it does call for a flexible imagination to understand that politics and youth care have been engaged for so many decades already, in varying configurations, in trying to solve the same problems (segmented national policies, fragmented funding streams and conflicting legislation according to Eijck). It seems that the sector, despite all proposals and intentions to change, proceeds in the same direction, as if it were on an institutionalised path from which it cannot deviate. Obviously the Dutch committee system is also rooted deeply in youth (care) policy. Over the past decades, dozens of committees have looked into youth care organisation and funding. Many of their recommendations still hold true. This justifies the question of the significance of installing committees in this form. Yet the question is never posed. Management by committee is part and parcel of institutionalised youth care. It is standard administrative reflex whenever youth care is confronted with an administrative discussion and therefore the committee system seems to be part of the institutional path dependent processes. The fact that committees have not been able to solve problems effectively is indicative of the institutional path dependent character of

youth care. It is too early to tell whether a political committee would withdraw from the forces of institutional path dependency.

As I have now found sufficient foundation for the two impeding factors of hybridity and institutional path dependency, it seems justifiable to ask in how far youth care has been hindered by it. For this reason I will briefly look at the effectiveness of youth care. There is little positive to say. Discussion abounds on the usefulness of evidence based work, but only in relation to interventions. It suffices to quote Yperen: 'All in all one could say that youth care has an effect, but in practice this effect on average will not be very big.' It is not quite clear what the effectiveness of youth care is; as yet it seems to be modest.

Does youth care constitute an irrepressible problem and/or have the policies been symbolic? The hybridity with which the sector is historically burdened does not allow for decisive policy and administration. The committee model is not very effective; analysis of the policy products of the various advisory committees shows that a considerable part of the proposals strongly correspond. Yet these highly corresponding proposals begging for clear funding and management still have not been turned into reality. We now know why.

## Conclusions

The key question why youth (care) policy has been so little effective for so many years and how this can be improved, has become more manageable by posing five more concrete questions. Here I will summarise the major conclusions in relation to these five questions.

The *first question* was: how does policy in public services come about? This is discussed using the positioning triangle of Mouwen, which I use as a steppingstone to carry out the analysis. The first conclusion is that government on its own does not seem to be able to break through existing processes; it is too firmly rooted in its own past and its partners in the system to be able to force a breakthrough. With increasing bureaucratism and growing bureaupolitism as excesses of bureaucracy, and civil servants who execute standing policy *sine ira et studio*, it may also be concluded that individual civil servants cannot be expected to force a breakthrough here.

The introduction of New Public Management establishes the market economy into the public sector. Market economy turns out to be a good servant but a bad master. The market, as I conclude, is insufficiently capable of reducing complexity to the level where public services can improve the execution of their work. Market needs a government in its role as director, market superintendent, referee and defender of public interest.

I discussed the role of the third corner, the citizens' one, using the notion of participation. On the (government) participation ladder, the citizen is still a long way from the role that he is expected to play in shifting from a welfare state to a participation society. Although government calls for self-government by citizens, this turns out to be hard to realise in practice. Current participation projects perpetuate government dominance: the citizen participates in the government's processes. However, citizens nowadays do show more independence from participation projects and cooperation with government. This happens predominantly in informal groups and lightly structured communities. Using social media, young people nowadays again behave differently and show pick-and-mix behaviour; informalisation causes a shift towards democracy from below. Third generation citizen participation leads to different forms of participation which place the state in a different position. This puts pressure on the positioning triangle of Mouwen. In light of future developments the following turned-over triangle seems to become a reality. Citizens move to the top of the positioning triangle, where market and state support and facilitate them.

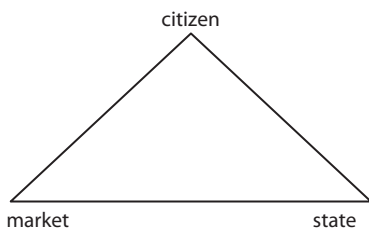


Figure 2. *The positioning triangle of the future*

I have also concluded that Dutch geographical history has substantially influenced its policy culture. The ancient Dutch 'polder' society is characterised by heterarchical relationships, settling and adapting, the lack of power to decide and the division of power to obstruct shared between all stakeholders. One conclusion is that both institutions and policies are hybrid, which leads to a politico-societal situation in which mutual dependencies make it very difficult to bring about change. Interests are seldom aligned and regularly in conflict. Dutch policy and the organisations in public services have been functioning in this way for a long time already. It does not look as if there is going to be much progress in policy. Policy is so strongly embedded that it is unlikely to move in any direction.

This inspires my *second question*: what knowledge from public administration science can be used to understand the administrative change processes in youth care?

Could arguments from public administration science explain this relative standstill?

As explained earlier, historical geographical circumstances have to a large extent determined Dutch behaviour, mentality and therefore also its policy system; water seems to be a major structuring element of design in the Netherlands. Policy in the Netherlands can only be made in cooperation between several parties. As a consequence of this hybridity there is no such thing as a simple solution in the Netherlands. Dutch administration is characterised as a consultative culture aiming at consensus and harmony, in which parties are involved on a more or less equal footing and only rarely will any party be overruled. For a long time already Dutch policy practice has been one of decentralised administration and cooperative models. The 'polder' model has been embedded in our culture also through the Rhineland model. Over the ages this culture has been grounded, institutionalised. Usually it is part and parcel of formalised consultation structures. This institutionalisation leads to the development of solidified preferences, as if tied down to the system. Institutions have limited power to react quickly to societal developments. Institutions constrain individual action and firmly oppose pressure from outside. Besides this institutionalism I selected the notion of path dependency. Dutch policy is firmly riveted to the same types of policy solutions, as if the road once taken can never be abandoned. The policy history cannot be forgotten.

Particularly in the Netherlands institutionalism and path dependency coagulate into institutional path dependency. This is why the power to obstruct and decide are divided between various parties, making it almost impossible to change anything. In response to question 2 the conclusion is that the two notions of hybridity and institutional path dependency are both relevant.

Then I moved on to youth care. The *third question* was: what does Dutch youth (care) policy look like?

One could say that Dutch youth policy originates in the Roman period. Legislation concerning children in this early period defies our contemporary standards. It is remarkable that this attitude towards children has been present for at least five thousand years, and only started to change over the past few centuries. Looking back, I conclude that, if we want to see progress in Dutch youth (care) policy, we need to stand well back in order to be able to recognise changes. A subsequent conclusion is that youth care has a long history in which – particularly in the last century – many attempts have been undertaken to redesign policies. Attempts to drastically change policy continue to be made even today, which indicates a structural dissatisfaction with prevailing policy. I addressed the problems in current youth care. I drew the conclusion that youth care is positioned at the back of the youth system, isolated from other sectors; that it thinks and works with short-term

effects; has a dominant problem focus; has difficulties implementing administrative or substantive solutions because (policy) innovations are hard or impossible to realise. Partly owing to this the expansion of youth care has been impossible to control.

Experts from abroad were introduced. They are of the opinion that Dutch policy is problem-oriented, whereas youth participation ought to be the dominant factor. Experts find a lack of connection to the neighbourhood or the community, to non-formal education and to youth work. This leads to another conclusion, that the problem orientation is so deeply embedded in the youth sector that it prohibits a developmental approach. It is a sector with a wealth of policies and a hyperactive administration, which turns a deaf ear to examples and counsels from abroad with regard to a new youth (care) policy.

I have also looked at the effectiveness of current youth care. Here I will limit myself to the conclusion that the effectiveness of youth care is pathetic: either relevant data are lacking or the effect in practice is not really significant.

The *fourth question* was: how can the two notions of hybridity and institutional path dependency explain youth care policy?

In relation to the theme of hybridity I looked at the (historical) interlacing of direction, funding and accountability. It will not come as a surprise that, in a sector characterised by accumulation policies over the centuries, many stakeholders – each with their own traditions, logic and policies – have a place at the table to discuss youth (care) policy. Funding and accountability are in a clinch: one cannot change if there are no new rules for the other side. I have looked at accountability. Vertical inspection is what matters in youth care. There is very little horizontal accountability, and diagonal supervision can only be found in the inspectorate system. There is multiple accountability; the many parties involved make it impossible to point out an obvious actor when something is not working to satisfaction. Hybridity obscures. To conclude: hybridity has been proven in management, funding and accountability of youth care. The sector has reached a deadlock, because stakeholders rarely have similar agendas and aims with regard to policy, and because the power to obstruct is divided; therefore it is impossible to take decisive action. It is also notable that accountability is dealt with at the level of concrete services; the societal objectives of the institution and the means that are being used to reach these objectives are not under discussion. Accountability forums are clearly not concerned with outcomes, but with throughputs, occasionally with outputs. One conclusion is that youth care will remain stuck in this situation as long as management, funding and accountability are not taken to a higher level of abstraction. A following conclusion would be that, seen from this angle, the social enterprise would be an asset for youth care.

From here I moved on to the concept of institutional path dependency. I have observed that many policy proposals have made a regular come-back for dozens of years already (such as the need for uniform funding and legislation), but that the system seems to be on hold. The combination of (new) institutionalism and path dependency have a negative impact on youth care which is eager to change in order to increase its effectiveness. Path dependent processes do not only allow for mistakes, but also perpetuate them. On-going path dependency wears down institutional routines and eventually institutional structures.

I have studied institutional path dependency in youth care by looking at design, staffing, reports and recommendations of nine important committees over the last sixty years. The conclusion is that management by committee is one of the standard administrative reflexes whenever the youth sector is confronted with an administrative discussion; the committee system appears to be part of the institutional path dependent processes. Another conclusion is that committees with members representing different sub-sectors have not been successful in policy changes with regard to youth care.

A general conclusion to question four is that hybridity and institutional path dependency are both applicable to youth (care) policy and strongly impede its development.

The *fifth question* was: how can information about recent innovation strategies play a part in the renovation of youth (care) policy? I considered the latest innovation strategies of Blue Ocean Strategy, co-creation, open innovation and crowdsourcing. These innovative movements indicate that innovative policy increasingly involves co-operation with other parties. In addition, which is the next conclusion, innovations nowadays are for the most part decided in consultation with or by citizens themselves; open innovation, but particularly crowdsourcing, is an innovative approach that might benefit youth (care) policy. The most influential innovation is based on the principle of crowdsourcing, where citizens decide the outcomes (owing to 'wisdom of crowds'). The fact that citizens take the lead in these new innovative techniques perfectly fits the positioning triangle of the future (Figure 2). I also concluded that the Japanese method of policy construction described by Geul could be of assistance in designing new Dutch youth (care) policy. Applying this method would avoid the stagnating effects of hybridity and institutional path dependency in creating new policies.

The focal question for this study was why youth (care) policy has had so little impact for so many years and how this can be changed. To get a handle on this broad question, I divided it into five questions to be able to look at the focal question from multiple angles.

In the Netherlands policies have been developed in the same way for many centuries already; we owe it to the basics of water control (policy). It seems as if the 'polder' person features in the Dutch genetic material. We work together and find it hard to accept authorities enforcing rules and decision. We negotiate until we have combined and interwoven so many points of view that everyone can live with a (drab) compromise. This way of policy making explains why policy progress is only limited; this also is the case with Dutch youth (care) policy. Since the Second World War, youth care has been struggling with its system. Administrative solutions seem to be difficult, considering the stream of reports on improvement of the system over the last sixty years. Centralisation has continued unrelentingly over the decades. In addition the sector has shifted in the direction of the market in the positioning triangle as a consequence of the introduction of New Public Management. This has proved not to be a blessing: effectiveness has not increased. Meanwhile the welfare state is changing into a participation society, in which citizens will increasingly take the lead in public services. It is not to be expected that these social processes will leave youth care untouched. This means something new has to be thought up, because present forms of participation such as co-creation, interactive policy design, front-line direction and presence approach are not working to satisfaction. There is still a long way to go towards self-management.

Two notions from public administration sciences may explain the wickedness character in youth (care) policy: hybridity and institutional path dependency. Looking at the hybrid structure and the institutional path dependent character of the sector it would not be very effective to continue in the same policy making direction. New ways of innovation see citizens play a major role, while government and professionals are in the background, facilitating and motivating. Policy innovations need to be explored which will tackle the shortcomings of youth care mentioned before, innovations that move with the process towards a participation society, that take advice from foreign experts into consideration, that meet the talent approach, social capital, a policy that takes bonding and bridging into account, in which informal groups have a place, where government exercises restraint and encouragement through civil servants that allow space instead of demanding the expert role. To change policy, the character of youth care, often described as hierarchical, top-down and focused on the short-term, would have to change into heterarchical, bottom-up and sustainable. I will discuss this in the final chapter.

### **The better future**

Over the years, I have reached a level of modesty with regard to the improvements that could be effected by system changes in youth care. System changes do not by definition (or by definition do not?) contribute to more effective youth care. This is why I chose a different approach: I prefer to make suggestions for improvement



which are complementary to the current system, for which – inspired by Japanese policy construction – I look abroad. I also look at examples at work outside the youth care sector. For this study two separate subjects were selected in two opposing regions: the attention paid to the third environment in Russia (non-formal education, NFE) and the significant role of citizens in Results Based Accountability (RBA) in the United States. This helps to break away from Dutch mind frame and Dutch logic which have been so restrictive for the sector in finding solutions.

Dutch youth (care) policy seldom focuses on the second and never on the third environment. In Russia (as in all Eastern-European countries) many types of organisations, funded by government, are active in the third environment; as an example I use the Palaces. They have a wide reach (fifty till seventy percent). The NFE organisations expressly also target children in socially vulnerable positions or with deviant behaviour. In NFE meeting, leisure and development join hands. There is a selection of activities from which children and young people can choose. The Palaces also offer ‘learning’ for citizenship, political, employment and social participation in society. Non-formal education is firmly embedded in legislation and policy in Eastern-European societies; in some countries non-formal education has acquired the same position (in status and budget) as formal education. There are around 18,000 organisations for non-formal education in Russia, with a total staff of approximately 500,000 pedagogues. Volunteers (for instance successful citizens) are involved with Palaces. Learning obtained in non-formal education has shown to be better integrated and more meaningful. Participation and motivation are high.

It is hard to compare this to the Netherlands; it seems that after-school care is closest to NFE. The main difference between the two systems is in their principles and objectives: Dutch after-school care looks after children and is mainly an employment tool, Russian NFE is an activity determined by the child and geared towards development. Dutch youth (care) policy is dominated by the concept of care, whereas Russian non-formal education is an example of a developmental concept. Dutch youth (care) policy neglects the possibilities of the third environment for children’s upbringing. In the Netherlands, where the primacy of the family on the upbringing of children led to government hardly taking any responsibility concerning children’s leisure time activities, there is no experience and little interest in non-formal education. With that, important development opportunities for children and young people are cut off in the Netherlands.

American RBA is an approach in which citizens address problems within their communities incrementally and with a focus on results. These problems may deal with health, employment, poverty, education, care, housing, traffic, etc. RBA is

implemented through a number of steps. First the desired results are selected; they are expressed in universal language, for instance: we want to have ten percent fewer drop-outs in five years' time (RBA focuses on the long term, a period of ten years is not unusual). The next step is to determine the indicators for this result. Preferably there is a limited number of indicators per result through which progress can be measured (for instance: the number of school drop-outs, crime statistics). At the start it suffices to concentrate on a few indicators, knowing that other indicators will improve automatically as a consequence. The next step is to identify partners who might contribute to the action plan. During the actions progress is monitored carefully and if needed, direction changes. Here benchmarking is important, as is a broad approach to communication. An important element of the RBA process is that citizens continually receive feedback on data.

For this RBA process usually a local board is established in the community with representatives of the various stakeholders. Businesses have a place, as have volunteers, citizens (community leaders), and churches. The most basic characteristic of RBA are its measurable societal results, the outcomes. RBA is a systematic way in which citizens' desires, figures and facts can be used to indicate the direction towards developing concrete activities for improvement with measurable results. In RBA – community based, bottom up, result focused – citizens in their communities take the initiative to improve their lives. Professional services and authorities are kept at a distance – at least at the start – to prevent them from taking over the process. It is a movement without policy: nothing is being dictated from above, the citizens themselves select, make a plan, execute and evaluate it. Because RBA is an example of practice based evidence, Americans are less interested in 'why' it is a success. The innovation matrix and the behavioural pyramid (which connects Motivation, Opportunity and Capacity) of Poiesz may contribute to explanations.

If RBA, which closely fits Dutch 'polder' thought and action, is connected to the youth (care) policy, it is in effect a continuation of the decentralisation of youth (care) policy in municipalities: it takes place primarily in neighbourhoods and communities, possibly the next step in the decentralisation dance.

Of course institutions differ per country. That does not mean that Dutch youth (care) policy cannot learn from the explicit attention paid in Russia to the third environment and from the extraordinary role citizens play in American RBA.

The Netherlands is about to face the transition and the transformation of youth care to the level of the municipalities. These fundamental policy intentions are not well founded, unless being 'closer to citizens' is enough. When change is necessary, it seems that any change will do. One does not need a crystal ball to predict

that this transition will lead to huge problems. Such a high speed radical overturn without foundation suggests a touch of hysteria; over-fraught politics seldom lead to mature policies. This study aims to contribute to the discussion by bringing new materials to the table. It is rare to employ insights from public administration science in this sector, while the debate on improvement in the transition always focuses on the system. This is an interesting controversy.

This study concludes that changes of systems until now have contributed insufficiently to improvements. Sixty years of policy debate led to much drifting of the sector and its organisations, but youth care appears to be a hall of mirrors: changes take place, but then again they do not. It is interesting to wonder whether changes should continue to take place *within* the system. Perhaps solutions ought to be sought *away* from the existing system; this motivates this ecological holistic multi-disciplinary wide-angle analysis.

With the presentation of two policy recommendations (NFE and RBA) I plead in favour of a quantum policy for the youth sector: in addition to original youth care as it functions at the moment, expansion of youth policy with NFE and RBA could take place simultaneously. The desired more sustainable youth (care) policy will be realised more successfully if youth (care) policy could manage to break loose from the back of the system, to focus not only on the front but in particular on the sides of the system. These new approaches would not be in the way of youth care; they would complement it in those areas where youth care currently is unable to reach. Neither would they happen at the expense of current youth care. Youth care does not need to feel threatened in any way. The sector is not failing (considering its present duties), but stretching the traditional tasks of youth policy seems needed to be able to realise improvements. The current youth (care) policy is not without value, but needs a stronger and wider remit to continue to live up to expectations in the future. For many reasons (looking at problems in innovation) it would be better if this development would take place simultaneously, but not within, youth care. Such an approach would be an example of Janusian thinking, where opposing points of view have at the same time to be considered of equal value.

Policy on hold, as a consequence of hybridity and institutional path dependency, goes together with the growing wickedness character of our society. We are confronted with strongly interwoven and intermingled policy issues embedded in a suffocating and ensnaring web of mutual dependencies and reciprocities. A wickedness problem is characterised by not having one identifiable, fundamental cause; in relation to this one could use the term circular causality. One can never be confident that the problem will be solved at the right level (witness the shifting of youth care between the various levels of government). These problems cannot

be reined in but call for permanent alertness. This brings me to the problem that solutions within the sector have until now not led to the desired results, but may possibly not do so in the future either. If the institutional trenches were to be left and the recommendations regarding NFE and RBA were to be implemented, we would not run into the twin stagnating notions of hybridity and institutional path dependency, because NFE and RBA would not be(come) part of the existing youth (care) system. In any case NFE and RBA deserve more attention than can be paid here in this context.

It is time for smart people power instead of super state power. If we know that in ten years' time one in three children will be involved with primary or secondary youth care, it seems more than appropriate to quote Descartes: *l'indifférence est le plus bas degré de liberté* (indifference is the lowest level of freedom). Dutch youth policy: *plus est en vous* (you can do better). No one has the right to obey.

	Youth care now	Future
societal position	between state and market	in the middle, directed at citizens, more hybridity
policy	'poldering'	networking
characteristic	<i>Befehlstaktik</i> (order tactics)	<i>Auftragstaktik</i> (result tactics)
opportunity for change	hardly, because riveted to stakeholders, so agreement needed	optimal if innovations such as NFE and RBA can be placed at the side-lines
societal framework	welfare state	participation state
societal tradition	institutionalism	small-scale private forms
policy environment	path dependency	ad-hocratic
policy paradigm	NPM	care logic
policy changes	administrative pressure	simplicity
administrative approach	systemic	ecological
market philosophy	partly applicable	needs its own (care) logic
accountability	output	outcomes
sector character	hierarchical top-down binary approach short-term	heterarchical bottom-up quantum approach sustainable
policy construction	Dutch or diplomatic method	first Japanese method
innovation strategy	postponement behaviour; by expert / professional	structural; by citizens (crowdsourcing)
youth care execution	focus primarily on (lack of) Motivation	combination of Motivation (M), Capacity (C) and Opportunity (O)

	Youth care now	Future
youth care policy	focus primarily on Opportunity, by policy makers and politicians	combination of M, C and O, with self-management by citizens
youth care policy	aimed at the back of the system	aimed especially at the sides of the system
role of civil servant	expert, negotiator if needed	connector giving space
position citizen on Arnstein's participation ladder	standing on lowest rungs	on the way to the top rung of self-management
basic orientation	human capital	social capital
aimed at	competences	talents
looking at	bonding	bonding and bridging
informal groups	not playing a part	of major importance
role of government in development	dominant, prescriptive, controlling	reserved, supportive

## Резюме

---

Через 10 лет каждый третий ребенок в Нидерландах будет находиться под опекой служб социальной защиты и поддержки молодежи. К этому выводу недавно пришел Йперен (Yperen), призывая тем самым подвергнуть молодежную систему детальному анализу. Данное исследование призвано выполнить эту задачу.

Я намерен найти возможности для улучшения социальной защиты и поддержки молодежи в рамках молодежной политики. Вероятно, потребуется оставить позади существующую систему управления. Возможно ли это? Является ли данный сектор заложником собственных политических традиций или выход все же есть? Формируемая веками система социальной защиты и поддержки молодежи представляет сложность для специалистов, политических деятелей, чиновников и руководителей. Однако больше всего страдает клиент вследствие отсутствия прозрачности, недоступности и непроницаемости системы. Со времен Второй мировой войны – именно этот период я выбрал для анализа в данном исследовании – молодежная политика характеризовалась непрерывным стремлением создать более эффективную систему социальной защиты и поддержки молодежи. Чтобы уйти от дискуссий на тему эффективности системы, которые акцентируют внимание либо на методе, либо на специалисте социальной службы защиты и поддержки молодежи, основное внимание я уделяю самой системе, так как хороший метод и хороший специалист в неэффективной системе не приведут в итоге к желаемым результатам.

Современная система социальной защиты и поддержки молодежи может быть представлена следующим образом. На протяжении последних десятилетий не представлялось возможным внедрить эффективно функционирующую систему социальной защиты и поддержки молодежи, а скудные результаты вели к неудовлетворенности. В расчете на неизбежное на первый взгляд распространение системы, начиная с 50-х годов 20 века вплоть до современных финансовых кризисов, именно финансовые аспекты молодежной политики приобретают все большее значение. Более того, стремление придать клиенту большую значимость также имеет определённые последствия, ведущие к обновлению системы. Политические деятели приняли решение в пользу перемен: к 1 января 2015 года система социальной защиты и поддержки молодежи будет объединена с некоторыми примыкающими секторами на муниципальном уровне. Таким образом, встает очень важный вопрос – подвластны ли будут эти перемены и преобразования системе социальной защиты и поддержки молодежи? Кажется странным, что

на протяжении последних 60 лет так мало внимания уделялось причинам, препятствовавшим многочисленным предложениям по улучшению молодежной политики. Не было проведено ни одного научного исследования касательно того, почему изменения в системе социальной защиты и поддержки молодежи так и не оправдали ожиданий. Не обладая достаточной информацией о том, что стоит на пути становления новой более эффективной системы социальной защиты и поддержки молодежи, можно предположить, что продолжая следовать политике последних 60 лет, в итоге мы получим в той или иной степени схожие результаты.

С целью получения необходимых знаний о более эффективной системе в данном исследовании я ставлю 5 ключевых вопросов:

1. Каким образом на государственном уровне зародилась молодежная политика?
2. Что мы можем почерпнуть из науки о государственном управлении, что могло бы нам помочь понять процессы административных перемен в системе социальной защиты и поддержки молодежи?
3. Как развивалась молодежная политика в Нидерландах?
4. Как могут два понятия, взятые из науки о государственном управлении, объяснить суть молодежной политики?
5. Каким образом знания о последних инновационных стратегиях могут сыграть роль в обновлении молодежной политики?

Отвечая на поставленные вопросы, я могу получить ответ на центральный вопрос – почему так сложно создать более эффективную систему социальной защиты и поддержки молодежи и каким образом молодежный сектор может избежать этих ловушек?

Данное исследование может быть охарактеризовано как взаимосвязанное обобщение гипотез и носит всеобъемлющий, исследовательский, комплексный, ретроспективный, оценочный и проактивный характер. Исследование соприкасается с многочисленными триангуляциями (триангуляционные данные и метод триангуляции). Основными методами сбора информации являются контент-анализ, вторичный анализ, беседа, прямые и интерактивные наблюдения. Структура и реализация исследования описаны в Главе 1.

## **Треугольник общества**

Глава 2 акцентирует внимание на фигуре треугольника, которая используется многими учеными в качестве символа общества. Три угла олицетворяют государство, рынок и гражданина.



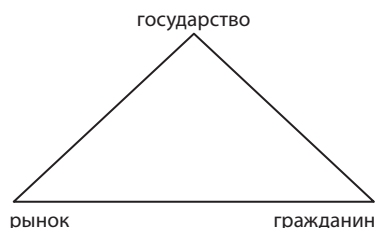


Рисунок 1. Треугольник позиционирования Маувена (Mouwpen)

Три угла треугольника представляют различные функции и цели. Так, например, рынок можно связать с понятиями свободы, либерализма, выхода, обмена, личного интереса и параллельной зависимости. Государство олицетворяется с понятиями равенства, силы, социальной демократии, общего интереса, голоса и вертикали власти. Гражданин (или гражданское общество у некоторых авторов) тесно переплетается с понятиями братства, любви, христианской демократии, солидарности / преданности, групповых интересов и горизонтальных отношений в социуме.

В треугольнике позиционирования Маувена могут также располагаться организации и секторы. Со временем они могут мигрировать и менять позиции. Это происходит, к примеру, с централизацией (как следствие политики государства всеобщего благосостояния) или приватизацией. В последние десятилетия многие организации переместились из угла «гражданин» (частные предпринимательские инициативы) в сторону «государства». Зийдervельд (Zijdeveld) утверждает, что излишний акцент на одном из углов ведет к экстремизму: социальная демократия через социализм ведет к диктаторскому коммунизму и сталинизму, либерализм через вольнодумство может превратиться в анархизм, а консерватизм вырождается в реакционный корпоративизм и фашизм. Сектор общественных услуг наиболее оптимально расположить в центре треугольника. Я подвергну рассмотрению все три угла треугольника – государство, рынок и гражданина.

На протяжении многих лет голландское государство прошло нелегкий путь развития от государства с жесткими регулирующими функциями ночного стража до государства всеобщего благосостояния, характеризуемого тщательно разработанной системой социальной безопасности, здравоохранения и образования. Начиная с 1980-х годов, государство всеобщего благосостояния являлось предметом непрерывных споров и обсуждений. Критика строится на трех составляющих: оно дорогое, неуправляемое и нетерпимое. Кроме того, имеет место быть более основательная критика государства всеобщего благосостояния: традиционно его (финансовые) вознаграждения фокусируются больше на последствиях,

в то время как причины остаются без должного внимания. Государство всеобщего благосостояния становится не в состоянии разрешить растущее количество проблем. Преемником становится государство участия с превалирующим значением личной ответственности. Возникает вопрос – сможет ли государство, пройдя через множество процессов централизации и обладая доминирующей позицией в треугольнике, дать достаточно свободы другим сторонам (т.е. рынку и гражданам), чтобы обеспечить переход от благосостояния к участию?

Новая модель управления обществом (New Public Management – NPM) обеспечила появление в 1980-х эффективного предпринимательства, которое играло довольно влиятельную роль в секторе общественных услуг. Данная тенденция наблюдалась во всех западных демократиях и бюрократиях. Развитие NPM происходило и до сих пор происходит благодаря поддержке таких международных организаций как Всемирный банк (World Bank), Международный валютный фонд (IMF), Организация экономического сотрудничества и развития (OECD), которые распространяют во всем мире идеи о свободной рыночной экономике. Одним из основных последствий идеологии NPM является разрыв между управлением (рулевой механизм) и исполнением (гребля). Управленцы превращаются в администраторов процессов, все дальше отдаляясь от сути происходящего. Исчезает политическая память, что ведет к созданию административного государства, которое пресекает свободу деятельности специалистов, относительно ограничивает независимость государственных служащих и с точки зрения эффективности и действенности изобилует проблемами. Общественность отвергается. Скотт (Scott) наблюдает взаимосвязь между падением ценностей общества 20 века и социальными изменениями, вызванными этим процессом. Он отмечает, что цели и действия государства направлены на установление административного порядка, но призыв к *Normalbaüme* (стандартным деревьям) ведет к *das grosse Waldsterben* (вымиранию лесов). Он признает экологический взгляд на развитие государства, которое остро нуждается в изменениях системного взгляда, где лидирующие позиции занимает единообразие.

Благодаря новой модели управления обществом (NPM), послужившей своеобразным катализатором, начиная с 1980-х годов, рынок превратился в социальное игровое поле. Государство, которое вынуждено было ограничивать себя и сосредоточиться на решении главных задач, играло незначительную роль и могло действовать только в случае краха рынка. Хотя 80-е годы пропитаны духом оптимизма, в 2000 г. активные обороты набирает интерес к приватизации. Отправная точка меняется с «да, если» (государство успешно справляется со своей функцией надзирателя рынка), превращаясь в «нет, за исключением». В действительности приватизации становится сложно сосуществовать с общественными

услугами. Рынок также нуждается в дополнительной коррекции; у него отсутствует собственная мораль и, более того, у него короткая память. Немного ранее голландский научный совет по государственной политике предупреждал, что государство, выступив за приватизацию в секторе общественных услуг, пошло на этот шаг без должного рассмотрения и подготовки. Концепция рынка не может быть перенесена на общественные услуги. Политическое равновесие не может быть переведено в соотношение спроса и предложения. Экономический и социальный совет Нидерландов утверждает, что необходимо признать роль государства как хранителя и контролера общественных интересов. Приватизация же может играть лишь условную роль для обеспечения сохранности общественных интересов. Незримая рука Адама Смита (Adam Smith) нуждается в моральном дополнении. Сильный рынок нуждается в сильном государстве, который выполнял бы функции руководителя, контролера рынка и являлся бы судьей и защитником общественных интересов. Движение новой модели управления обществом (NPM), начатое Тэтчер и Рейган, продолженное Блэр и Клинтон, сильно отбросило граждан, хотя, с точки зрения демократии, эти самые граждане так необходимы в качестве уравнивающей силы между бюрократическими и управленческими взглядами государства.

Продолжая обсуждение двух сторон треугольника «государства» и «рынка», обратим наше внимание на «гражданина». Современное государство хочет видеть активных (а с недавнего времени даже обожающих) граждан. В связи с этим будет интересно взглянуть, что происходит в сфере гражданского участия. Исследование современного состояния гражданского участия в муниципалитетах показывает, что в большинстве муниципалитетах оно вообще не заложено в основу внутренней организации. Зачастую оно организуется на временной основе. Более половины муниципалитетов функционируют без политики гражданского участия. Немногим более 60% муниципалитетов имеют локальные нормативные акты гражданских инициатив, половина из которых так и не функционировала на практике. У двух из трех муниципалитетов отсутствуют локальные нормативные акты о референдумах. Только у одного из семи муниципалитетов имеется интерактивный вебсайт или интернет сообщество. Голландские граждане страдают от парадокса участия: многие принимают участие по минимуму, в то время как лишь немногие проявляют активную позицию. Более того, существует так называемая элита участия: активные граждане – это преимущественно белые, высокообразованные люди в возрасте в силу требуемых компетенций. Важным моментом является то, что покорные граждане охотно приветствуются, в то время как трудно контролируемые часто не принимаются. Политические деятели проявляют нетерпимость к гражданам в оппозиции. Это досадно, так как настоящая представительная демократия нуждается в оппозиции для поддер-

жания демократического принципа взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной власти. Лестница гражданского участия Арнштайна (Arnstein) является широко используемым и признанным инструментом для определения степени гражданского участия. В пятиступенчатой лестнице можно выделить стадии информирования, консультации, терапии, делегирования полномочий и партнерства. Чем выше поднимаешься по лестнице, тем больше гражданин вовлечен в процесс принятия решений. Вместе с тем, чем больше влияние гражданина, тем меньше роль администрации. Недавно голландский совет по вопросам государственного управления представил альтернативную модель, государственную лестницу участия, которая начинается с конца: освободи, содействуй, стимулируй, управляй, контролируй. Высшая ступень лестницы участия (Арнштайн) и низшая ступень (голландский совет по вопросам государственного управления) олицетворяют самоуправление и самоконтроль. Я изучил 4 метода политики участия. Учитывая такие типы участия, как партнерство, интерактивная разработка политических решений, передовое управление и эффект присутствия, мы наблюдаем вовлеченность граждан, однако я пришел к выводу, что им еще очень далеко до самоуправления. Это особенно чувствуется третьим поколением участия, но, кажется, происходит это в основном под опекой государства. Таким образом, голландская политика оставляет без использования огромный резервуар знаний и опыта, что заставляет нас столкнуться с проблемой, когда мы начинаем задумываться об успехе общественного участия, выступившего в качестве преемника государства всеобщего благосостояния. Продолжая эту мысль, политолог Патнем (Putnam) подчеркивает важность социального капитала, который не материализуется сам по себе. Социальный капитал растет, когда его используют, и уменьшается, когда не используют. «Социальная сплоченность в нашем обществе обесценивается, что в свою очередь подрывает качество общества», – утверждает Патнем. Возможно, на это стоит взглянуть по-другому: современные граждане не так яростно отвергают содружества, однако предпочитают иную модель менее конструированных сообществ (так называемых малых групп), в которых исключительность классических делений уступает место современным социальным сетям, открытым и свободным от обязательств. Мелкомасштабные неформальные сообщества, представляющие собой современный источник социальной сплоченности, являются приятным дополнением к формальным вертикальным инициативам, особенно для молодежи. Недостатком неформальных групп является то, что зачастую они вербуют своих членов из собственного социально-экономического класса, отказываясь тем самым от наведения мостов, что так необходимо. Происходит сдвиг в сторону демократии «снизу». Если верить тому, что существует баланс в треугольнике позиционирования, то углу «граждан» придется сильно постараться, чтобы сдвинуть все инициативы к центру. От рынка не требуется

оценивать по достоинству общественный характер общественных задач, однако государство также не может адекватно предвидеть новые нужды и пути развития общества. Следовательно, основной акцент автоматически сдвигается в сторону граждан и их сетей, по мнению голландского совета по вопросам государственного управления. На этом я завершаю Главу 2, в которой представлено развитие политических мер в государственном секторе (социальной защиты и поддержки молодежи), уделяя особое внимание роли государства, рынка и граждан в этом процессе.

### **Гибридность и институциональная тропка зависимости**

В Главе 3 я выделяю два понятия из науки о государственном управлении, которые смогут помочь обрести понимание в вопросе административного застоя политики социальной защиты и поддержки молодежи.

Прежде всего, я раскрою понятие *гибридности*. Не только не обязательным, но и не желательным является тесная связь общественных услуг исключительно с одним из субъектов треугольника. Если использовать управленческую терминологию, власть и полномочия должны быть разделены. В Нидерландах это довольно понятный принцип, в значительной степени благодаря нашей географической и соответствующей социокультурной истории. Система польдеров и рвов обязывает население Нидерландов существовать в тесном взаимодействии на относительно постоянной основе. Отвоевание земель у моря, угрожающего рвам и населению страны, зарождает и усиливает такие качества, как терпимость и сотрудничество. В Нидерландах мы принимаем решения вместе, не делая выбор в пользу отдельных слоев населения (взаимное согласие и умение приспособляться к нуждам окружающих имеет долгую историю в нашей мирной демократии), а эгалитарное сотрудничество является главным условием существования в рамках непрерывной борьбы с морем. С этой целью две основные религии обладают собственными административными инструментами: у католиков есть принцип делегирования инициативы низшим подразделениям исполнительной власти (вертикальное управление), а протестанты сохраняют суверенитет в собственных кругах (горизонтальное управление). Демократия в Нидерландах не означает превосходство большинства, а представляет собой учет интересов меньшинства. Непреодолимые географические условия – шумный прибой у наших ног размывает все споры о религиозных и культурных различиях – оставили неизгладимый отпечаток на голландском поведении и сознании, а, следовательно, и на голландской политической системе. «Польдерное» мышление стало административным наследием. Именно оно лежит в основе характерной голландской гибридности правления, мотивирующей многочисленные партии совместно управлять страной.

Гибридные организации часто появляются, когда частные организации становятся государственными или общественные организации приватизируются. Эта гибридность означает, что простых решений нет. Особенно сложными бывают случаи, когда частные и государственные организации переплетаются, способствуя смешиванию чужеродных элементов. Гибридность как сочетание культур – не их смешивание – неизбежно ведет к напряжению. Предоставление общественных услуг сознательно является негосударственной функцией. Именно здесь гражданское общество выступает в роли противодействующей силы политическим и экономическим влиятельным силам. Государство сознательно не берет в свои руки заботу об инициативах, иначе вскоре они неизбежно могут стать частью авторитарной государственной структуры.

Эта гибридность имеет определенные достоинства (например, широкий спектр социальной поддержки, способность решения большого количества проблем, весомое взаимодоверие, сильное рассредоточение способности сдерживать и способности принимать решения). Имеются также и недостатки (малая гибкость, мощная сила частных организаций сдерживать, чувство отсутствия каких-либо перемен, а также малая прозрачность). Взаимозависимость, переплетение и сложность ведут к запутанному клубку, в котором растворяется ответственность. Право голоса в принятии решений и способность решать становятся размытыми и неясными. Благодаря миротворческой политике решения принимаются не большинством, просто получившим большее количество голосов. В нашей стране мы стремимся всем игрокам дать возможность получить как можно больше. Пожелания меньшинства обычно принимаются к сведению. Необходимо избежать поражения любой ценой (бывший премьер министр Кок утверждал, что «не следует пытаться одержать победу со счетом 6-1. Победы с минимальным преимуществом вполне достаточно: 1-0 или 2-1»). Мышление «польдера» отождествляется с постоянным столкновением огромного разнообразия мнений и стремлением пойти на компромисс. Это исключительно голландское «польдерное» мышление в более широком смысле представлено в модели Рейнланда (Rhineland model).

Второе понятие, которое я почерпнул из науки о государственном управлении, – *институциональная тропа зависимости*. Прежде всего, предлагаю рассмотреть две составляющие понятия: институционализм и тропа зависимости.

Что касается институционализма, в Нидерландах можно наблюдать, что рефлекс сострадания и участия глубоко проникли в гены систем. Они просочились в установившиеся практики, отношения, финансирование, экономику социальной защиты и благосостояния. Это настолько очевидно, что избежать этого очень сложно. Неинституционализм не только оказывает влияние на правила, проце-

дуры и формальную государственную структуру, но он также распространяется и на неформальные организации. Институты относятся к стабильным, периодически изменяющимся типам поведения; это правила игры с особым вниманием на изобилие привычек, традиций, процедур, нормативных документов и культур. Именно в институтах отражается вечно изменяющееся общество, однако они обладают ограниченными возможностями своевременной реакции. Подобная медленно реагирующая, обращенная внутрь система не сильно демонстрирует стремление к переменам. По мере того, как на поверхности и на глубинном уровне развивается институционализм, институциональная плеяда становится все менее подвержена фундаментальными переменам. Сложность представляет не столько изменение или упразднение институтов, сколько неспособность отбросить психологическую установку соответствующего старого режима.

Касательно тропы зависимости: часто создается впечатление, что политика Нидерландов строится на одних и тех же политических решениях, как будто раз, однажды ступив на тропу, никогда уже с нее не свернешь. Тропа зависимости проявляется в том, что решения, принятые в прошлом, исключают возможность нового выбора в настоящем. Тропа зависимости может возникнуть благодаря тому, что институциональный распорядок становится все более эффективным, т.к. процедуры становятся привычными и вовлекают все большее количество участников. Таким образом, режим все глубже укореняется в институциональных структурах. Именно здесь и соприкасаются институционализм и тропа зависимости. В Нидерландах в частности эти два понятия слились воедино, именно поэтому мы ведем речь об институциональной тропе зависимости.

Здесь я завершаю Главу 3. Позже я приложу эти две концепции к голландской политике социальной защиты и поддержки молодежи, которую для начала представлю в Главе 4.

### **Социальная защита и поддержка молодежи и ее политические направления**

Современная политика социальной защиты и поддержки молодежи не является *creation ex nihilo* – не зародилась из ничего. Она обладает длительной историей, которая в некоторой степени оказывает влияние на современную реальность. Чтобы проникнуть в суть развития, необходимо взглянуть, куда она уходит своими корнями.

В период античности до средневековья ребенок был бездушен, он не обладал сильной важностью. Детоубийство (нередки были случаи, когда родители съедали своих детей, а законодательная база, регламентирующая это, появилась в Нидерландах только в средние века), оставление детей, продажа, жертвоприношение – все это было обычными явлениями в ранних культурах. Платон и Аристотель придерживались точки зрения, что наличие ребенка не предпола-



ло наличие обязательств по уходу за ним; детоубийство же они рассматривали как неоспоримое право отца. Человек мог обращаться со своим ребенком так же, как со вшами или собственной слюной. Аристотель, известный как самый ярый детоненавистник в истории, полагал, что дети бездарны, не обладают правами и приравнивал их к собственности. Взгляды Аристотеля на детей глубоко укоренились в западном обществе. В классических культурах жизнь ребенка не представляла большой важности. Во времена римлян Папа Римский имел право убивать своих детей; детоубийство было широко распространено. В те времена оставление ребенка было тем социально приемлемым решением, которое позволяло разобраться с ребенком, появившимся на свет в неподходящее время, при неблагоприятных условиях, или если родителей не устраивал пол ребенка. Исходя из законодательства Римской эры, можно сделать вывод, что ребенок имел значение исключительно в экономических целях и для поддержания жизнедеятельности. Сами же дети не представляли никакой эмоциональной ценности для родителей. Это коллективное мышление находит отражение в официальном законодательстве. И только в раннее средневековье ситуация начинает медленно меняться. В позднее средневековье возникает система защиты и поддержки нуждающихся детей. Сначала поддержку предоставляют церкви, затем – знать, впоследствии забота о детях перешла к муниципалитетам, которые далее возложили опеку на попечителей. В 15 веке защита и поддержка молодежи начинает организовываться профессионально: возникают специальные институты (приюты) для детей, которые сначала спонсируются из частных рук, а затем многочисленными конфессиями и местными муниципалитетами. Именно здесь зарождается современная проблема координации действий административных органов: в связи с разделением государственного и частного финансирования возникает первая гибридность. Опираясь на письменные источники, голландской системе социальной защиты и поддержки молодежи насчитывается, по меньшей мере, 1500 лет, поэтому она по праву может быть названа институтом.

Вплоть до средних веков не существовало такого понятия, как *sentiment d'enfance* (чувство детства), так же как и не было *sentiment de la famille* (чувства семьи). По крупницам они начали зарождаться около двух столетий назад. В 20 веке наблюдается сильное развитие ценности ребенка, которое развивалось от ассимиляции через независимость до участия. Только после второй мировой войны возникают помощь и поддержка молодежи. В начале 20 столетия молодежная сфера разделяется: несовершеннолетние преступники принадлежат государству, а запущенная молодежь – частным благотворительным организациям. Государство вовлекается в процесс перевоспитания с превентивной позиции. Появляются законы о детях, возникает система защиты ребенка, и после второй мировой войны мы наблюдаем сильное расширение этого сектора. Государство финанси-

рует возрастающее количество институтов, что толкает молодежный сектор из гражданского угла в направлении государства. Начиная с 1952 года, на основании возражающей критики системы и результатов ее функционирования многие комитеты рассматривают создание более эффективной и действующей системы социальной защиты и поддержки молодежи. Все комитеты представляют практически одинаковые предложения: во главе списка стоит четкое финансирование и законодательная база. Однако различные молодежные законы не способствуют оптимизации и успешной работе сектора. Наряду со становлением и развитием государства всеобщего благосостояния расширяется и подвергается централизации система социальной защиты и поддержки молодежи. Это способствует тому, что, начиная с 1980-х, органы центрального государственного управления носят все более директивный характер. Однако система становится еще более сложной благодаря многолетнему накопительному эффекту.

Современная система социальной защиты и поддержки молодежи может быть представлена через ряд ключевых проблем, которые можно обобщить следующим образом: социальная защита и поддержка молодежи располагается позади системы, она изолирована от других секторов и функционирует с краткосрочным результатом, в большинстве своем она проблемно-ориентирована, а государственные или содержательные решения не так просты, т.к. политика перемен реализуется слишком медленно, либо не реализуется совсем. Социальная защита и поддержка молодежи стремится как можно скорее интегрировать новаторские перемены в имеющееся предложения о помощи; все, что разрабатывается в теории с целью отвлечения клиентов от существующей системы социальной защиты и поддержки молодежи, вскоре превратится в очередной модуль в рамках существующего предложения об опеке институтов. С этой целью я предлагаю кратко взглянуть на инновации и обсудить стратегию голубого океана, партнерство, открытые инновации и краудсорсинг. Эти инновационные стратегии характеризуются тем, что инновационная политика разрабатывается не совместно с другими сторонами, а исключительно при взаимодействии с гражданами или самими гражданами. В недавней инновационной стратегии краудсорсинга граждане взяли на себя инициативу, что и предопределило исход. Кроме того, я составил список комментариев заграничных экспертов, которые часто критически отзываются о политике социальной защиты и поддержки молодежи. Они описывают систему как «проблемно-ориентированную и государственно-центрированную» вместо «ориентированной на возможности и сконцентрированной на молодежи»; они полагают, что голландская политика фокусируется на проблемах, а не на «партнерстве, участии и выявлении потенциально сильных сторон личности». Молодежная политика должна быть нацелена на приобретении навыков (таких как гражданские навыки) и компетенций. Участие молодежи игра-

ет при этом главенствующую роль. Более того, эксперты наблюдают отсутствие отношений с округом или сообществом, акцентируя особое внимание на отсутствии неформального образования и работы с молодежью.

Все это является причиной того, что за последние десятилетия наблюдается неограниченный рост потребности в социальной защите и поддержке молодежи. Стоимость социальной защиты и поддержки молодежи также неуклонно растет. В последнее время все актуальнее становится вопрос, сможет ли государство удержать такой бурный рост. Такой скачок частично обусловлен возрастающей потребностью в социальной защите и опеке молодежи, частично неэффективной и плохо организованной работой сектора, а частично это исходит из самой государственной политики, которая в отношении социальной защиты молодежи проявляет динамичность и активность в принятии политических решений, что обусловлено гиперактивной администрацией с их непреодолимым желанием во все вмешиваться. На протяжении многих лет это создало сложную систему, выливающуюся в ряд проблем, особенно если мы имеем дело с детьми и семьями с многочисленными проблемами. Тот факт, что молодежь в Нидерландах позиционируется как самая счастливая в мире, главным образом, исходя из глобального принципа благосостояния, создает парадокс, так как каждый седьмой ребенок в Голландии находится под опекой системы социальной защиты и поддержки молодежи. Таким образом, я завершаю Главу 4 о социальной защите и поддержке молодежи.

### **Анализ социальной защиты и поддержки молодежи в рамках науки о государственном управлении**

Глава 5 связывает две основные концепции из Главы 3 (гибридность и институциональная тропа зависимости) и социальную защиту и поддержку молодежи, описываемую в Главе 4. Ввиду того, что понятие молодежной политики достаточно обширно, я остановился на двух основных тематиках для применения концепций государственного управления.

Касательно *гибридности*, прежде всего, я концентрирую внимание на финансировании системы. Многие заинтересованные стороны обеспечивают разнообразные источники финансирования. Далее я рассматриваю ответственность, которая является показателем отношений. Финансирование и ответственность являются двумя взаимосвязанными элементами; оба располагаются на входе и на выходе системы, и, кажется, финансирование держит развитие в своих тисках. Многие спонсоры и участники процесса, ответственные за политику, ведут к объединению заинтересованных сторон, которые не обладают силой принятия решений. Социальная защита и поддержка молодежи также не в состоянии из-

бежать голландского «польдерного» мышления. Следует отметить, что горизонтальная ответственность за систему социальной защиты и поддержки молодежи не всегда бывает очевидной; инспекция и отчетность фокусируются, главным образом, на системном и операционном контроле, который, как полагает Донк (Donk), ведет к институциональному выгоранию. Сегодня миром правит система определения качества работы и сопоставительного анализа, в то время как мы, прежде всего, должны быть заинтересованы в достижении доверия между профессионалами и клиентами. Альтруистическая защита и поддержка исчезает под гнетом раболепия и боязни пойти на риск. Именно здесь, как считает Габермас (Habermas) происходит колонизация жизненного мира системой. Это и делает высший слой сильнее и могущественнее, что является типичным для структур. Язык высшего класса последовательно адаптируется к современным трендам и вмешательствам извне, в то время как фактически управляют низшие слои (неформальная культура). Именно здесь можно найти возможности для перемен. Однако незамедлительно язык высшего класса и поведение становятся благоприятными; вот где работает подчинение системе и образуется сопротивление вмешательству перемен. Аардема (Aardema) призывает заменить традиционное добросовестное государственное управление, организованное по принципу «сверху-вниз», вертикально, на новое общественное управление, характеризующееся поперечным, горизонтальным подходом «снизу-вверх».

Удивительно, что так мало внимания уделяется социальной эффективности сектора, куда ежегодно тратятся миллионы евро на защиту и попечение молодежи и их семей. Исполнительные организации не финансируются по итогам развития событий (социальных результатов), да и инспекторат не сильно с этим связан. Создается впечатление, что внешняя ответственность социальной защиты и поддержки молодежи нацелена, главным образом, на удовлетворение спонсоров, которые довольствуются пропускными данными и коэффициентом занятости. Гибридность системы ведет к рассеянной финансовой системе и рассредоточенной системе ответственности, что создает препятствия для развития. Ранее мы рассматривали, что наиболее эффективное расположение сектора общественных услуг – в центре треугольника. Социальное предпринимательство, которое по определению занимает сейчас это положение, имеет структурную связь одновременно со всеми углами треугольника; эта преимущественно гибридная организация полностью соответствует голландской идеологии «польдера». Возможно, решение лежит именно здесь. Гибридность, которая постепенно разрасталась с течением времени, не находясь при этом в основе великого замысла, и последствия ее лимитирующей политики в изобилии продемонстрированы в голландской политике социальной защиты и поддержки молодежи.

Перейдем ко второй концепции: *институциональная тропа зависимости*. Наряду с гибридным «польдерным» характером нашей страны и сектора, предлагаемые изменения социальной защиты и поддержки молодежи часто принимают форму компромиссов между наиболее значимыми заинтересованными сторонами. Обвинить в этом можно часто используемую модель комитетов. Именно поэтому я хотел бы наиболее подробно остановиться на функции, роли и результатах девяти важных консультативных комитетов в системе социальной защиты и поддержки молодежи за последние 60 лет. Представленные здесь комитеты (теневая сила) и их доклады неразрывно связаны с голландской «польдерной» культурой. Среди основных предложений комитетов, обсуждаемых здесь, является создание всеобъемлющей, ясной и хорошо организованной политики и системы финансирования социальной защиты и поддержки молодежи. Кажется очевидным, что предложения комитетов не сразу будут реализованы на практике, так как в голландской среде комитет представлен в качестве одной из заинтересованных сторон, сидящей за «польдерным» столом. Однако не нужно прилагать много усилий, чтобы понять, что политика и социальная защита и поддержка молодежи были связаны на протяжении многих десятилетий, в различных конфигурациях, в попытках найти решение одних и тех же проблем (сегментированная государственная политика, фрагментированные направления финансирования и конфликтующее законодательство с точки зрения Эйка (Eijck)). Создается впечатление, что, несмотря на все предложения и намерения измениться, сектор движется все в том же направлении, как будто находясь на институциональной тропе, с которой нельзя свернуть. Очевидно, что система голландских комитетов также уходит глубоко корнями в политику социальной защиты и поддержки молодежи. За последние десятилетия множество комитетов обратили внимание на организации социальной защиты и поддержки молодежи и их финансирование. Многие из их рекомендаций до сих пор достаточно справедливы. Это обосновывает значимость вопроса внедрения комитетов в этой форме, однако вопрос так и не был поставлен. Управление комитета является неотъемлемой частью институционализированной социальной защиты и поддержки молодежи. Это стандартный административный рефлекс, возникающий, когда социальная защита и поддержка молодежи сталкивается с административными обсуждениями, и, следовательно, кажется, что система комитетов является частью процессов институциональной тропы зависимости. Тот факт, что комитеты были не способны качественно решить проблемы, свидетельствует о том, что социальная защита и поддержка молодежи обладает характером институциональной тропы зависимости. Слишком рано еще говорить о том, сможет ли политический комитет когда-нибудь свернуть с институциональной тропы зависимости.

Обнаружив достаточно оснований существования двух угрожающих молодежной политике факторов (гибридности и институциональной тропы зависимости), кажется вполне закономерным поставить вопрос, насколько сильно они сдерживают социальную защиту и поддержку молодежи. С этой целью кратко проанализируем эффективность социальной защиты и поддержки молодежи. Положительных моментов не так и много. Много говорится о пользе работы, основанной на фактах, но осуществляется это только в отношении интервенций. Достаточно процитировать Йперена (Yperen): «В целом можно утверждать, что социальная защита и поддержка молодежи производит определённый эффект, но в реальности этот эффект не такой уж значительный». Не вполне понятно, в чем заключается эффективность системы социальной защиты и поддержки молодежи, но в то же время, создается впечатление, что эта эффективность достаточно невелика.

Является ли социальная защита и поддержка молодежи неразрешимой проблемой и (или) ее политика символична? Гибридность, исторически обременяющая сектор, стоит на пути решительной политики и управления. Модель комитетов не является вполне эффективной; анализ политики различных консультационных комитетов показал, что существенная часть предложений комитетов сильно повторяют друг друга. Однако эти аналогичные предложения, призывающие к четкому финансированию и управлению, так и не были претворены в жизнь. Теперь мы знаем почему.

## Заключения

Ключевой вопрос, почему политика социальной защиты и поддержки молодежи была в течение многих лет так малоэффективна и каким образом это может быть исправлено, поддается решению при постановке пяти четких вопросов. Здесь представлены основные заключения в рамках этих пяти вопросов.

*Первый вопрос:* каким образом поменялось направление политики общественных услуг? Ответ на этот вопрос можно найти с помощью треугольника позиционирования Маувена (Mouwens), который используется как стартовая площадка данного анализа. Первым выводом является то, что государство само по себе, кажется, не в состоянии совершить прорыв в существующих процессах; оно слишком глубоко уходит своими корнями в прошлое и тесно связано со своими партнерами по системе, чтобы стимулировать этот прорыв. Наряду с возрастающим бюрократизмом и растущим бюрополитизмом в качестве избытка бюрократизма, а также совместно с государственными служащими, реализующими застойную политику *sine ira et studio* (без гнева и пристрастия), можно сделать

вывод, что не нужно ожидать от отдельно взятых государственных служащих стимуляции прорыва в данной области.

Введение новой модели управления обществом (NPM) устанавливает рыночную экономику в государственном секторе. Рыночная экономика оказалась хорошим слугой, но плохим хозяином. Можно заключить, что рынок не способен снизить многокомпонентность до уровня, где общественные услуги могли бы улучшить качество своих работ. Рынку необходимо государство, выполняющее роль руководителя, рыночного контролера, судьи и защитника общественных интересов.

Роль третьего угла «гражданина» представлена в рамках понятия участия. На лестнице (государственного) участия гражданин занимает позицию, далеко находящуюся от той, которую ему необходимо занимать при переходе от государства всеобщего благосостояния до общества участия. Хотя государство призывает граждан к самоуправлению, на практике это не находит своего отражения. Проекты современного участия лишь закрепляют господство государства: гражданин участвует в государственных процессах. Однако современные граждане действительно проявляют независимость от проектов участия и взаимодействия с государством. Это происходит главным образом в неформальных группах и слабо структурных сообществах. Используя социальные сети, сегодня молодежь ведет себя по-другому, набирая модели поведения подобно сладостям из прозрачных банок с прилавка магазинов (pick and mix behavior); информализация вызывает сдвиг в сторону демократии «снизу». Третья ступень гражданского участия ведет к появлению различных форм участия, что меняет расположение государства. Это оказывает давление на треугольник позиционирования Мауве-на (Mauwena). В свете будущих изменений этот перевернутый треугольник становится реальностью. Граждане движутся в сторону верхушки треугольника, в то время как рынок и государство оказывают им помощь и содействие.



Рисунок 2. Треугольник позиционирования будущего

Кроме того, я пришел к выводу, что голландская географическая история оказала значительное влияние на политическую культуру. Древнее голландское «поль-



дерное» общество характеризовалось гетерархическими отношениями, умением разрешать конфликты и приспосабливаться под нужды других, отсутствием силы принимать решения и разделением среди всех заинтересованных сторон силы сдерживать. Единственным выводом является то, что институты, также как и политика являются гибридом, что ведет к особому политико-социальному положению, когда взаимозависимость стоит на пути перемен. Интересы редко регулируются и часто через конфликт. Голландская политика и организации, предоставляющие общественные услуги, уже долгое время функционируют подобным образом. Такая политика настолько сильно укоренилась, что уже вряд ли будет способна двинуться в каком-либо направлении.

Это вдохновило к постановке *второго вопроса*: что мы можем почерпнуть из науки о государственном управлении, что могло бы нам помочь понять процессы административных перемен в системе социальной защиты и поддержки молодежи? Способны ли доводы, взятые из науки о государственном управлении, объяснить этот относительный застой?

Как говорилось ранее, исторические географические условия в большой степени предопределили голландское поведение, мышление, а, следовательно, и ее политическую систему; вода является одним из основных структурных элементов дизайна в Нидерландах. Политика в стране строится исключительно на взаимодействии сторон. Следствием такой гибридности является то, что в Нидерландах не существует такого понятия как простые решения. Голландские органы управления характеризуются как консультативная культура, целью которой является достижение компромисса и гармонии, когда стороны действуют в относительно равных условиях и редко какая сторона одерживает вверх. Уже долгое время голландская политическая практика славится децентрализованным управлением и кооперативными моделями. Модель «польдера» глубоко вошла в основу нашей культуры, что также можно наблюдать в модели Райнеланда (Rhineland). Эта институциональная культура закладывалась веками. Обычно это является неотъемлемой частью формализованных консультативных структур. Эта институционализация ведет к развитию утвердившихся предпочтений, тесно связанных с системой. Институты не обладают достаточной силой быстро реагировать на социальные изменения. Институты сдерживают индивидуальные действия и решительно противостоят давлению извне.

Помимо институционализма также шла речь о тропе зависимости. Голландская политика плотно примыкает к однотипным политическим решениям, как будто раз ступив на тропу, никогда уже с нее не свернешь. Однако нельзя вычеркнуть политическую историю. В частности в Нидерландах институционализм и тропа зависимости сомкнулись в институциональную тропу зависимости. Именно поэтому сила сдерживать и сила принимать решения разделены между различными

ми сторонами, что делает невозможным что-либо изменить. Касательно второго вопроса, выводом является то, что гибридность, также как и институциональная тропа зависимости имеет прямое отношение к данному вопросу.

Далее разговор строился о социальной защите и поддержке молодежи. *Третий вопрос:* что представляет собой политика социальной защиты и поддержки молодежи?

Можно сказать, что голландская система социальной защиты и поддержки молодежи зародилась в романский период. В этот ранний период законодательство в области детей противоречило современным стандартам. Удивительным является тот факт, что подобное отношение к детям длилось на протяжении пяти тысячелетий и начало меняться лишь несколько столетий назад. Оглядываясь назад, можно сделать вывод, что если мы хотим увидеть прогресс в голландской политике социальной защиты и поддержки молодежи, необходимо отойти дальше, чтобы различить хоть какие-то перемены. Следующий вывод: система социальной защиты и поддержки молодежи имеет долгую историю, в которой – в частности за последнее столетие – было совершено множество попыток изменить политику. Даже сегодня наблюдаются попытки кардинально изменить молодежную политику, что говорит о структурной неудовлетворенности действующей политикой. Мое внимание было обращено на проблемы в современной системе социальной защиты и поддержки молодежи. Я сделал вывод, что социальная защита и поддержка молодежи стоит позади молодежной системы, она изолирована от других секторов, функционирует с краткосрочным эффектом, фокусируется на доминантной проблеме и имеет сложности в реализации административных и предметно-содержательных решений, так как инновационные внедрения (политики) сложны либо невозможны для исполнения. Частично благодаря этому было невозможно держать под контролем расширение системы социальной защиты и поддержки молодежи.

Мое внимание было также обращено на зарубежных экспертов. Они придерживаются мнения, что голландская политика проблемно ориентирована, в то время как участие должно быть определяющим фактором. Эксперты обнаружили отсутствие связи с округом или сообществом, неформальным образованием и молодежной работой. Это ведет к другому заключению, что ориентация на проблему настолько глубоко лежит в основе молодежного сектора, что делает невозможным эволюционный подход. Это сектор с огромным количеством политических установок и гиперактивной администрацией, которая остается глуха к зарубежным примерам и советам относительно формирования новой политики социальной защиты и поддержки молодежи.

Мною также была затронута тема эффективности социальной защиты и поддержки молодежи. Здесь я делаю краткий вывод о том, что эффективность социальной защиты и поддержки молодежи ничтожна: либо не хватает релевантных данных либо практический эффект не столь значителен.

*Четвертый вопрос:* каким образом два понятия гибридности и институциональной тропы зависимости могут объяснить политику социальной защиты и поддержки молодежи?

Относительно темы гибридности я обратился к (историческому) переплетению руководства, финансирования и ответственности. Не является неожиданностью тот факт, что в данном секторе, который характеризуется политикой накопления, все заинтересованные стороны, обладающие собственными традициями, логикой и политикой, занимают определённое место в обсуждении политики социальной защиты и поддержки молодежи. Финансирование и ответственность находятся на крючке: ни один из них не может измениться, если не возникнут новые правила для другой стороны. Обратим наше внимание на ответственность. Вертикальный контроль – вот что важно в социальной защите и поддержки молодежи. Горизонтальная ответственность невелика, а диагональный контроль может быть обнаружен только в системе инспектората. Речь идет о комплексной ответственности: когда поставленные цели не достигаются, именно вовлеченность в процесс нескольких сторон не позволяет вычленить очевидного участника. Гибридность становится неясной. Делаем вывод: существование гибридности доказано в управлении, финансировании и ответственности в секторе социальной защиты и поддержки молодежи. Сектор зашел в тупик, так как заинтересованные стороны редко сходятся в целях и планах решения задач политики, а вследствие того, что сила сдерживать разделена, становится невозможным предпринимать решительные действия. Следует также отметить, что мы имеем дело с ответственностью на уровне предоставления конкретных услуг; социальные цели института и средства, используемые для их достижения, не поддаются обсуждению. Дискуссии на тему ответственности, очевидно, не посвящены обсуждению результатов; они скорее посвящены пропускной способности и лишь изредка касаются итогов. Единственным выводом является то, что социальная защита и поддержка молодежи будет находиться в этой тупиковой ситуации до тех пор, пока управление, финансирование и ответственность не поднимутся на новый уровень абстракции. С этой точки зрения, возникает следующий вывод: социальная отрасль является ценным активом социальной защиты и поддержки молодежи.

Далее обратимся к концепции институциональной тропы зависимости. Мною было замечено, что в течение долгого времени многие политические предложе-

ния возникают вновь (например, необходимость в едином финансировании и законодательстве), но система продолжает находиться в состоянии ожидания. Сочетание (нео)институционализма и тропы зависимости оказывает негативное влияние на систему социальной защиты и поддержки молодежи, которая стремится к переменам с целью повышения своей эффективности. Процессы, связанные с тропой зависимости, не только допускают ошибки, но даже укореняют их. Непрерывное следование тропе зависимости приводит к изнашиванию институционального порядка, а значит и институциональных структур.

Институциональная тропа зависимости в системе социальной защиты и поддержки молодежи была проанализирована мною с учетом организации, персонала, докладов и рекомендаций девяти важных комитетов за последние 60 лет. Выводом является то, управление комитета является одним из стандартных административных рефлексов, срабатывающих каждый раз, когда молодежный сектор сталкивается с административными обсуждениями; система комитетов оказывается, по-видимому, частью процессов институциональной тропы зависимости. Очередным заключением является то, что комитеты, в состав которых входят представители различных подотраслей, не достигли успехов в политических изменениях касательно системы молодежной защиты и поддержки молодежи.

Общим выводом к четвертому вопросу является то, что гибридность и институциональная тропа зависимости являются неотъемлемой частью политики социальной защиты и поддержки молодежи и сильно сдерживают ее развитие.

*Пятый вопрос:* Каким образом знания о последних инновационных стратегиях могут сыграть роль в обновлении молодежной политики? Мною были рассмотрены такие инновационные стратегии, как стратегия голубого океана, партнерство, открытые инновации и краудсорсинг.

Инновационные движения указывают на то, что инновационная политика все больше предполагает взаимодействие с другими сторонами. Кроме того, важным выводом является то, что в настоящее время инновации по большей части определяются самими гражданами или по их согласованию; открытые инновации, в частности краудсорсинг, являются тем инновационным подходом, который может оказать благоприятное воздействие на политику социальной защиты и поддержки молодежи. Самая влиятельная инновация основана на принципе краудсорсинга, когда сами граждане определяют результаты (благодаря «мудрости толпы»). Тот факт, что граждане берут на себя руководство этими инновационными техниками, идеально вписывается в треугольник позиционирования будущего (Рисунок 2). Я также прихожу к выводу, что японская модель построения политики, описанная Гоэль (Geul), может оказать существенную помощь в

разработке новой голландской политики социальной защиты и поддержки молодежи. Применение этого метода поможет избежать застойных эффектов гибридности и институциональной тропы зависимости при создании новой политики.

Основной вопрос исследования – «Почему на протяжении стольких лет политика социальной защиты и поддержки молодежи оказалась столь малоэффективной, и каким образом это может быть исправлено». Для ответа на этот обширный вопрос я разбил его на пять подвопросов, чтобы взглянуть на основную проблему с разных сторон.

На протяжении многих веков политика Нидерландов развивалась по одному и тому же сценарию; во многом это обусловлено политикой борьбы с водой. Создается впечатление, что «польдерность» была изначально заложена в голландских генах. Мы работаем сообща и с трудом воспринимаем власть, которая навязывает правила и решения. Мы не договоримся до тех пор, пока не будет собрано и проработано столько точек зрения, что каждый сможет жить с чувством достигнутого (пресного) компромисса. Подобный путь формирования политического курса объясняет, почему так ограничен политический прогресс; подобное происходит и с голландской политикой социальной защиты и поддержки молодежи. Начиная со Второй мировой войны, социальная защита и поддержки молодежи боролась со своей системой.

Административные решения принимались с трудом, учитывая огромный поток предложений об оптимизации системы за последние 60 лет. За прошедшие десятилетия централизация неумолимо набирала обороты. Кроме того, в треугольнике позиционирования сектор сдвинулся в направлении рынка в связи с введением новой модели управления обществом. Это не принесло желаемых результатов: эффективность сектора не увеличилась. В это время государство всеобщего благосостояния превращается в общество участия, в котором граждане все активнее берут на себя руководство общественными услугами. Это не означает, что происходящие процессы в обязательном порядке коснутся социальной защиты и поддержки молодежи. Это значит, что будут найдены новые решения, так как существующие формы участия, такие как партнерство, интерактивная разработка политических решений, передовое управление и эффект присутствия не приносят желаемых результатов. Чтобы достичь самоуправления, предстоит еще долгий путь.

Безответственный характер политики социальной защиты и поддержки молодежи может быть объяснен двумя понятиями науки о государственном управлении – гибридностью и институциональной тропой зависимости. Наблюдая гибридную структуру и характер сектора, обусловленный институциональной

тропой зависимости, было бы не совсем эффективно продолжить следовать тому же курсу принятия политических решений. Новые инновационные пути отводят главенствующую роль гражданам, в то время как государство и профессионалы находятся на заднем плане, лишь мотивируя и поддерживая. Необходимо исследовать политику инноваций, которая будет энергично бороться с упомянутыми ранее недостатками системы социальной защиты и поддержки молодежи, которая примет во внимания советы зарубежных экспертов и будет ценить человеческий потенциал и социальный капитал. Это та политика, которая будет строиться на наведении мостов и связей, где есть место неформальным группам, а государство через чиновников выполняет роль поощрителя и ограничителя, предоставляя пространство для развития, а не требуя выполнять роль экспертов. Зачастую политика сектора характеризуется как иерархичная, «сверху-вниз» и ориентирована на короткий результат. Чтобы изменить это, необходимо поменять сам характер социальной защиты и поддержки молодежи на разнородный, «снизу-вверх» и продолжительный. Более подробно это представлено в последней главе исследования.

## Лучшее будущее

Спустя годы, я, наконец, достиг определённого уровня сдержанности в отношении усовершенствований системы социальной защиты и поддержки молодежи, который может быть достигнут благодаря системным изменениям. Системные изменения не могут по определению (или по определению не могут?) способствовать повышению эффективности социальной защиты и поддержки молодежи. Именно поэтому я остановился на другом подходе: вдохновившись японской моделью построения политики, я предпочитаю вносить применимые к существующей системе предложения по оптимизации на основании зарубежного опыта. Кроме того, я опираюсь на рабочие примеры вне молодежного сектора. Для проведения данного исследования мой выбор остановился на двух отдельных предметах в двух противоположных странах: мой интерес пал на систему дополнительно образования в России, именуемую также как неформальное образование (non-formal education, NFE), и значительную роль граждан в системе ориентированной на результат ответственности (Result Based Accountability, RBA) в Соединенных Штатах Америки. Это способствует отрыву от голландского мировоззрения и логики, которые так сдерживают сектор в поиске решений.

Политика голландской системы социальной защиты и поддержки молодежи редко делает акцент на школьной образовательной среде и практически никогда не затрагивает внешкольную, общественную сферу. В России (как и во всех восточно-европейских странах) существует большое количество различных организаций, активно занятых в системе дополнительного образования, которые финан-

сируются государством. В качестве примера можно привести Дворцы молодежи. Они широко распространены по всей стране (50-70%). Организации внешкольного (дополнительного) образования определенно нацелены также на работу с детьми, растущими в социально неблагоприятных условиях, либо с девиантным поведением. На занятиях неформального образования отдых и развитие действуют сообща. Дети и молодежь могут выбрать из широкого спектра интересующие их занятия. Дворцы предлагают также «образовательные» возможности формирования гражданской позиции, участия в политической жизни, трудоустройства и социального участия. Неформальное образование прочно лежит в основе законодательства и политики в восточно-европейских обществах; в некоторых странах система дополнительного образования приобрела те же позиции (в отношении статуса и бюджетирования), как и основное образование. В России существует около 18,000 организаций неформального образования, трудовой коллектив которых насчитывает около 500,000 педагогов. Волонтеры (например, успешные состоявшиеся граждане) также вовлечены в работу Дворцов. Практика показывает, что знания, полученные в системе неформального образования, более значимы и целостны, а участие и мотивация высоки.

Сложно сравнивать систему дополнительного образования с той, что существует в Нидерландах. Скорее всего, наиболее близка к неформальному образованию внеклассная деятельность. Главное отличие между двумя системами заключается в основных принципах и целях: голландская внеклассная система следит за ребенком, но является в основном трудовым инструментом, в то время как российская система дополнительного образования активно определяется самим ребенком и тесно сопряжена с развитием. Голландская политика социальной защиты и поддержки молодежи основана на принципе заботы и обслуживания, в то время как российское неформальное образование демонстрирует пример развития ребенка как доминирующего фактора. Голландская молодежная политика игнорирует возможности развития, которые ребенок может получить во внешкольной, общественной среде. В Нидерландах, где главенство семейного воспитания привело к созданию государства, не берущего на себя практически никакой ответственности за создание досуговой деятельности детей и молодежи, отсутствует опыт и заинтересованность в неформальном образовании. Таким образом, дети и молодежь в Нидерландах лишены возможности развития.

Американская система ориентированной на результат ответственности (Result Based Accountability, RBA) является подходом, в котором граждане обращаются в сообщества со своими проблемами поступательно и с ориентиром на результат. Эти проблемы могут иметь отношение к здравоохранению, трудовой занятости, бедности, образованию, опеке, жилищным условиям, транспорту и т.д. Система



RBA реализуется через ряд шагов. Прежде всего, происходит определение желаемых результатов, что выражается простым языком, например, через 5 лет нам необходимо на 10% понизить уровень отсеявшихся из школы (RBA ориентируется на долгосрочные периоды, период в 10 лет весьма распространен). Следующим шагом является определение индикаторов этого результата. Предпочтительно определить ограниченное количество показателей на результат, с помощью которых можно измерить прогресс (к примеру, число отсеявшихся, статистика преступности). Для начала достаточно сконцентрироваться на нескольких показателях, зная, что другие индикаторы в результате автоматически улучшатся. Следующим шагом является выявление участников, которые будут способствовать выработке плана действий. В процессе деятельности прогресс тщательно контролируется и при необходимости происходит смена руководства. Здесь важную роль играет сопоставительный анализ отдельных показателей, так же как и широкий подход к взаимодействию. Важным элементом системы ориентированной на результат ответственности является то, что граждане постоянно получают обратную связь по данным работы. Для этого в сообществе создается местный совет, в который входят представители различных ключевых сторон. Есть место для бизнеса, волонтеров, граждан (общественных деятелей) и церкви. Одной из фундаментальных характеристик системы RBA является получение социально измеримых результатов в долгосрочном аспекте. Ориентированная на результат ответственность является тем систематичным подходом, в котором желания граждан, цифры и факты используется для обозначения направления в сторону развития определенных областей для улучшения измеряемых результатов. В RBA, которая является коллективной, «снизу-вверх», ориентированной на результат системой, граждане сообщества берут инициативу в свои руки, чтобы улучшить свои жизни. Профессиональные службы и органы власти удерживаются на расстоянии – по крайней мере, на первых этапах – чтобы предотвратить поглощение процесса. Это движение без политики: ничего не диктуется сверху, граждане сами выбирают, вырабатывают план, выполняют и оценивают. В результате того, что ориентированная на результат ответственность является очевидно работающей системой, американцы не так сильно озадачены причинами ее успеха. Матрица инноваций и бихевиористическая (поведенческая) пирамида Пойеза (Poiesz), связывающая Мотивацию, Возможность и Способность, могут способствовать объяснению.

Если система RBA, так хорошо подходящая голландскому «польдерному» мышлению и действиям, будет связана с политикой социальной защиты и поддержки молодежи, это, в действительности будет означать продолжение децентрализации молодежной политики в муниципалитетах: в основном это происходит в округах и сообществах, возможно, следующий шаг в децентрализации.

Конечно, в разных странах существуют разные институты. Однако это не означает, что голландская молодежная политика не может научиться детальному вниманию, которое уделяет Россия внешкольной общественной среде, и той выдающейся роли граждан, которую они занимают в американской системе ориентированной на результат ответственности (RBA).

Нидерланды стоят на пороге перехода и преобразования системы социальной защиты и поддержки молодежи до уровня муниципалитетов. Эти фундаментальные политические инновации не так глубоко осели, за исключением тех случаев, когда «быть ближе к гражданам» вполне достаточно. Когда есть острая необходимость в переменах, создается впечатление что любые перемены подойдут. Однако, очевидным является тот факт, что этот переход приведет к огромным проблемам. Подобный радикальный скоростной переворот без подготовительной базы предполагает наличие оттенка истерии: перегруженная политика редко ведет к зрелой политике. Данное исследование призвано внести вклад в обсуждение этого вопроса, предоставив новые материалы. Редки те случаи, когда можно привнести в молодежный сектор интересные мысли из науки о государственном управлении, в то время как основные дебаты на тему оптимизации перехода всегда фокусируется на системе. Это очень интересная противоречивость.

В заключение, данное исследование постановило, что вплоть до настоящего времени системные изменения сектора не внесли ощутимый вклад в его оптимизацию. 60 лет политических дебатов привели к значительному перемещению сектора и его организаций, однако система социальной защиты и поддержки молодежи оказалась, по-видимому, комнатой кривых зеркал: изменения наступают, а затем опять исчезают. Интересно, будут ли продолжаться изменения *внутри* системы? Возможно, решение проблем стоит искать *вдали* от существующей системы; именно это вдохновляет этот экологический, всеобъемлющий, многоотраслевой, широкоугольный анализ.

Учитывая две представленные рекомендации (неформальное образование и ориентированную на результат ответственность), я призываю к квантовой политике для молодежного сектора: в дополнение к существующей системе социальной защиты и поддержки молодежи, может происходить одновременное расширение молодежного сектора с учетом неформального образования и ориентированной на результат ответственности. Столь необходимая долгосрочная молодежная политика может быть более успешно реализована при условии, если политика социальной защиты и поддержки молодежи вырвется с задворков системы и сфокусируется не только на переднем плане, но и на боковых сторонах системы. Новые подходы не только обозначат путь для системы социальной защиты и поддержки молодежи, но и внесут свой вклад в другие отрасли, куда

молодежный сектор еще не распространился. Это также не произойдет ценой современной системы социальной защиты и поддержки молодежи. Молодежному сектору защиты и опеки не нужна угроза с какой бы то ни было стороны. Учитывая современные функции сектора, нельзя сказать, что он не оправдывает ожиданий; но расширяя диапазон традиционных задач, политика социальной защиты и поддержки молодежи нуждается в осознании оптимизации. В современной молодежной политике есть определенные ценности, но она нуждается в более сильной и обширной сфере полномочий, чтобы продолжить оправдывать надежды в будущем. Обращаясь к проблемам в инновациях, можно заключить, что по многим причинам было бы лучше, если это развитие произойдет одновременно во всех сферах, а не только в системе защиты и поддержки молодежи. Данный подход был бы прекрасным примером мышления Януса, когда противоположные точки зрения представляют одинаковую ценность.

Вследствие гибридности и институциональной тропы зависимости, политика в состоянии ожидания сосуществует с возрастающим безответственным характером нашего общества. Мы столкнулись с сильно переплетающимися и смешанными политическими проблемами, которые заключены в удушливую, заманивающую в ловушку паутину взаимозависимости и взаимного обмена. Проблема безответственности характеризуется не только отсутствием одной узнаваемой, фундаментальной причины; в отношении этого более подходит термин круговой причинности. Никогда нельзя быть уверенным, что проблема будет решена на нужном уровне (примером является передвижение социальной защиты и поддержки молодежи между различными уровнями государства). Эти проблемы не могут быть сдержаны, они призывают к долговременным переменам. Таким образом, я сталкиваюсь с дилеммой, что те решения, которые принимались в секторе по настоящее время, так и не привели к ожидаемым результатам, и возможно это не случится и в будущем. Если бы мы покинули институциональные траншеи и воспользовались советами касательно неформального образования (NFE) и ориентированной на результат ответственности (RBA), мы бы не столкнулись тогда с однотипными застойными понятиями гибридности и институциональной тропы зависимости, так как NFE и RBA не были (стали) бы частью существующей системы социальной защиты и поддержки молодежи. В любом случае система неформального образования и ориентированной на результат ответственности заслуживают большего внимания, чем в контексте данного исследования.

Пришло время власти умных людей, а не всемогущей государственной власти. Зная, что через 10 лет каждый третий ребенок будет находиться под опекой основной или дополнительной социальной защиты и поддержки молодежи, кажется уместным процитировать Декарта: *l'indifférence est le plus bas degré de liberté*

(безразличие есть самая низкая степень свободы). Голландская молодежная политика: *plus est en vous* (вы способны на большее). Никто не имеет права подчиняться.

	Социальная защита и поддержка молодежи сегодня	Будущее
Социальная позиция	Между государством и рынком	В центре, обращенная к гражданам, больше гибридности
Политика	«Польдерность»	Сотрудничество
Характеристика	<i>Befehlstaktik</i> (тактика распоряжений)	<i>Auftragstaktik</i> (тактика результата)
Возможность перемен	Маловероятна, т.к. тесно связана с заинтересованными сторонами; т.е., необходимо взаимное согласие	Оптимальна, с использованием таких инноваций как NFE и RBA, располагающихся по бокам системы
Социальная структура	Государство всеобщего благосостояния	Государство участия
Социальная традиция	Институционализм	Мелкомасштабные частные формы
Политическая среда	Тропа зависимости	Адхократия
Политическая парадигма	Новая модель управления обществом (NPM)	Идея социальной защиты и опеки
Политические перемены	Административное давление	Простота
Административный подход	Системный	Экологический
Философия рынка	Частично применима	Нуждается в собственной идеологии (социальной защиты и опеки)
Ответственность	Итоги	Результаты
Характер сектора	Иерархический Сверху-вниз Бинарный подход Краткосрочный	Гетерархический Снизу-вверх Квантовый подход Долгосрочный
Построение политики	Голландский или дипломатический метод	Первый японский метод
Инновационная стратегия	Поведение откладывания; осуществляется экспертом или профессионалом	Структурная; осуществляемая гражданами

	Социальная защита и поддержка молодежи сегодня	Будущее
Применение социальной защиты и поддержки молодежи	Акцент в основном на (отсутствии) Мотивации	Сочетание Мотивации (М), Способности (С) и Возможности (В)
Политика социальной защиты и поддержки молодежи	Акцент в основном на Возможности; осуществляется политическими деятелями и политиками	Сочетание М, С и В с самоуправлением граждан
Политика социальной защиты и поддержки молодежи	Нацелена на задний план системы	Особое внимание уделяется боковым частям системы
Роль чиновников	Эксперт, сторона в переговорах при необходимости	Связующее звено, дающее свободу деятельности
Расположение граждан на лестнице участия Арнштайна	Расположение на нижних ступенях	На пути к высшей ступени самоуправления
Основная ориентация	Человеческий капитал	Социальный капитал
Нацелена на	Компетенции	Таланты
Обращается внимание на	Связь	Связь и наведение мостов
Неформальные группы	Не играют роли	Первостепенной важности
Роль государства в развитии	Доминирующая, предписывающая, контролирующая	Сдержанная, поддерживающая

В русскоязычной версии отсутствуют ссылки на первоисточники. Для получения более подробной информации либо разъяснения деталей исследования просьба обращаться к автору – Рене Кларийс: [rclarijs@xs4all.nl](mailto:rclarijs@xs4all.nl)

## Curriculum Vitae

---

René Clarijs studeerde Nederlandse Taal- en Letterkunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, en behaalde daar ook zijn eerstegraads lesbevoegdheid.

Hij werkte in verschillende functies (eerst in de uitvoering, later in het management) bij diverse instellingen voor jeugdzorg.

Hij was en is betrokken bij de opzet en/of uitwerking van een aantal methodische en beleidsvernieuwingen in Nederland zoals videohometraining, vindplaatsgericht werken, zorgboerderijen, Eigen Kracht conferenties, gezinshuizen, de Oost-Europese *non-formal education* en de Amerikaanse *Result Based Accountability*-werkwijze.

Hij was van 1989-1993 hoofdredacteur van de boekenreeks *Jeugdzaken*, en publiceerde de afgelopen 25 jaar honderden columns en artikelen en vijftien boeken over jeugd, (internationaal) jeugdbeleid, diversiteit, sociale cohesie, en jeugdzorg in binnen- en buitenland.

Naast een aantal interim-directiefuncties bij jeugdzorginstellingen was hij onder andere secretaris van de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (Commissie Günther) en vervulde hij de functie van directeur van jeugdzorgaanbieder Jeugddorp De Glind.

Aan de Universiteit van Tilburg voltooide hij de studie Bestuurskunde (Public Management, MPM).

Sinds 1987 is hij hoofdredacteur van het tijdschrift *Jeugdbeleid* en zijn voorgangers het *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, het *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk/TJJ*, en het *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening*.

In 1985 startte hij met adviesbureau Clarijs Consult, dat zich richt op onderzoek en advies in de publieke dienstverlening, in het bijzonder in de jeugd(zorg)sector. Opdrachtgevers zijn instellingen uit de publieke sector (jeugdzorg, welzijn, onderwijs, kinderopvang), Nederlandse overheden, de Raad van Europa en de Europese Unie. Daarnaast organiseert hij kennisuitwisseling op nationaal en internationaal niveau.

Aan de Business School TiasNimbas (Tilburg University) behaalde hij zijn master-titel Bedrijfskunde (Management and Organisation, MMO).

Gedurende vijf jaar was hij president van EAICY, een Europese associatie voor non-formal education (hoofdkantoor in Praag) die ruim 25.000 organisaties voor jeugd in Europa representeert. Daarnaast was hij de afgelopen drie jaar vice-president van het platform van de Europese Unie voor lifelong learning EUCIS-LLL en lid van de Civil Dialogue Expert Group van de Europese Commissie.

Hij was als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Beleidsonderzoek van de Tilburgse universiteit. Hij is sinds een aantal jaren als gastdocent aan deze universiteit verbonden en part-time werkzaam voor de Academy for Public Change, die gekoppeld is aan Tilburg University.



René Clarijs is an expert in the area of youth policy and public services. He has published hundreds of columns and articles and fifteen books, partially in English and Russian, concerning youth policy, non-formal education, diversity, Result Based Accountability, social cohesion, youth care and social innovation. He is especially interested in comparative youth policy.

Since 1985, he has run his own consultancy, specialising in government policy in relation to children and young people. He is the chief editor of the Dutch journal *Youth Policy*. Since 2008, he has been a visiting lecturer at Tilburg University and co-director of the Academy for Public Change (affiliated with Tilburg University). He holds three Masters degrees in Science of Public Administration, Dutch Linguistics and Literature, and Business Administration.



## Об авторе

---

Рене Кларийс является экспертом в области молодежной политики и общественных услуг. Он является автором 15 книг и множества статей на тему молодежной политики, неформального образования, этнического и социокультурного многообразия, ориентированной на результат ответственности (RBA), общественного единства и социальных инноваций, опубликованных, в том числе, на английском и русском языках. Особый интерес для автора представляет сравнительный анализ молодежной политики.

Начиная с 1985 года, Рене Кларийс возглавляет консалтинговую компанию, специализирующуюся на государственной политике в области детей и молодежи. Является главным редактором голландского журнала *Youth Policy* (*Молодежная политика*). С 2008 года является доцентом Тильбургского университета и содиректором Академии социальных изменений при Тильбургском университете. Является обладателем трех степеней магистра в области государственного управления, голландской лингвистики и литературы и делового администрирования.

## **Colofon**

### **Tirannie in de jeugdzorg**

*Een onderzoek naar de mogelijkheden van beleidsveranderingen*

René Clarijs

ISBN 978 90 8850 484 6

NUR 752

*Schilderij omslag*

Hans Smolders, Hilvarenbeek

*Omslagontwerp*

Uitgeverij SWP, Amsterdam

*Vormgeving*

Redactie bureau Ron Heijer, Markelo

*Uitgever*

Paul Roosenstein

Voor informatie over overige uitgaven van Uitgeverij SWP:

Postbus 257, 1000 AG Amsterdam

Telefoon: (020) 330 72 00

Fax: (020) 330 80 40

E-mail: [swp@mailswp.com](mailto:swp@mailswp.com)

Internet: [www.swpbook.com](http://www.swpbook.com)



